

Vlaams
Parlement

ingediend op **37-E** (2017-2018) – Nr. 1
18 april 2018 (2017-2018)

Verslag

van het Rekenhof

over crisisjeugdhulp.
Analyse van niet-beantwoorde hulpvragen



Rekenhof



Crisisjeugdhulp

Analyse van niet-beantwoorde hulpvragen



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, april 2018



Rekenhof

Crisisjeugdhulp

Analyse van niet-beantwoorde hulpvragen



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 10 april 2018
Vlaams Parlement, 37-E (2017-2018) – Nr. 1

Lijst met afkortingen en begrippen	7
Samenvatting	9
Hoofdstuk 1	
Inleiding	17
1.1 Onderzoeksdomein	17
1.2 Onderzoeksaanpak	19
Hoofdstuk 2	
Organisatie van crisisjeugdhulp	21
2.1 Aanmeldingsproces	21
2.2 Typerende kenmerken van het systeem crisisjeugdhulp	23
2.2.1 Organisatie en werking van de crisismeldpunten en -netwerken	23
2.2.2 Concrete invulling van de crisisjeugdhulp	31
2.3 Deelconclusie	34
Hoofdstuk 3	
Vraag naar crisisjeugdhulp	37
3.1 Onderzoekspopulatie	37
3.2 Discriminerende kenmerken van de crisissituatie	41
3.2.1 Periode en regio van aanmelding	41
3.2.2 Type aanmelders	43
3.2.3 Eerste aanmelding versus heraanmelding	45
3.3 Niet-discriminerende kenmerken van de crisissituatie	46
3.4 Problematiek versus niet-geboden crisishulp	48
3.4.1 Classificatie	48
3.4.2 Categorieën	50
3.5 Deelconclusie	52
Hoofdstuk 4	
Aanbod van crisisjeugdhulp	55
4.1 Type aanbod	55
4.2 Bevraging van de crisisnetwerken	56
4.3 Crisisopvang	56
4.3.1 Theoretisch aanbod	56
4.3.2 Uiteenlopende vertegenwoordiging van de sectoren	58
4.3.3 Gerealiseerd aanbod	60
4.3.4 Crisispleegzorg	61
4.3.5 Gesloten gemeenschapsinstellingen versus vrijwillige hulpverlening	62
4.3.6 Voorwaarden en tegenindicaties	62
4.4 Crisisbegeleiding	63
4.5 Crisisinterventie	64
4.6 Evolutie van de capaciteit zoals ervaren door de crisismeldpunten	65
4.7 Gevraagde versus gegeven crisishulp	67
4.7.1 Gevraagde hulp als proxy voor geïndiceerde hulp	67
4.7.2 Gevraagde versus niet-gegeven hulp: regionaal	68

4.8	Gegeven crisisjeugdhulp volgens module	69
4.8.1	Ingezette crisismodules per regio	69
4.8.2	Ingezette crisismodules per aanmelder	70
4.8.3	Ingezette crisismodules per problematiek	72
4.9	Deelconclusie	74
	Hoofdstuk 5	
	Algemene conclusie	77
	Hoofdstuk 6	
	Aanbevelingen	79
	Hoofdstuk 7	
	Reactie van de minister	81
	Bijlage 1	
	Overzicht van gebruikte parameters	85
	Bijlage 2	
	Gehanteerde kwantitatieve onderzoeksmethoden	87
	Bijlage 3	
	Omschrijving crisismodules	89
	Bijlage 4	
	Gevraagde en gegeven crisisjeugdhulp	91
	Bijlage 5	
	Antwoord van de minister	93

LIJST MET AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

AWW	Algemeen welzijnswerk
BJB	Bijzondere jeugdbijstand
CAH	Crisishulp aan huis
CAW	Centrum voor algemeen welzijnswerk
CGG	Centrum voor geestelijke gezondheidszorg
CKG	Centrum voor kinderzorg en gezinsondersteuning
CLB	Centrum voor leerlingenbegeleiding
CMP	Crisismeldpunt
GES	Gedrags- en emotionele stoornis
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
IJH	Integrale jeugdhulp
IROJ	Intersectoraal Regionaal Overleg Jeugdhulp
K&G	Kind en Gezin
MOF	Een als misdrijf omschreven feit
OCJ	Ondersteuningscentrum jeugdzorg
OOOC	Centrum voor onthaal, oriëntatie en observatie
SDJRB	Sociale dienst bij de jeugdrechtbank
TNT-begeleiding	Terug-naar-thuis-begeleiding
VK	Vertrouwenscentrum kindermishandeling
VTE	Voltijdse equivalenten
WVG	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Organisatie van de crisisjeugdhulp

Crisisjeugdhulp is in Vlaanderen gestoeld op een samenwerkingsmodel tussen de verschillende sectoren die jeugdhulp organiseren. De programmatorische uitbouw en sturing van het systeem berust in grote mate op de welwillendheid van de diverse sectoren en voorzieningen, die vrijwillig aan het crisisnetwerk bijdragen. Door een sterke regionale afbakening van de netwerken is het hulpaanbod daarenboven sterk afhankelijk van wat er in de betrokken regio regulier beschikbaar is. De mate van afhankelijkheid verschilt mogelijk regionaal en kan daarom een gelijke toegang van elke minderjarige tot crisis hulp in de weg staan. De Vlaamse bevoegdheid rond jeugdhulp raakt ook federale bevoegdheden, zoals de kinder- en jeugdpsychiatrie, en de bevoegdheid van de jeugdmagistratuur om maatregelen op te leggen. De crisismeldpunten zijn bij de inzet van crisismodules dus vaak afhankelijk van andere actoren.

De procedure start met een aanmelding bij een crisismeldpunt, dat een consult kan aanbieden of één of meer crisismodules kan inzetten: interventie, begeleiding of opvang. Consult aan de aanmelders is een belangrijke vorm van crisis hulpverlening en wordt door de crisismeldpunten zelf verstrekt. Hoe minder een crisismeldpunt erin slaagt die eerstelijns hulp aan te bieden, hoe groter de druk wordt op de capaciteit aan crisismodules in een bepaalde regio. De relatieve personeelsinzet van de crisismeldpunten, ingebed in centra voor algemeen welzijnswerk, lijkt vrij gelijk, maar het is onduidelijk in hoeverre de overheid hier programmatorisch optreedt.

De crisismeldpunten registreren de (her)aanmeldingen niet altijd op dezelfde manier, waardoor geen exact beeld van de hulpvraag beschikbaar is. Het registratiesysteem is ook te weinig bruikbaar als evaluatie- en sturingsinstrument, bijvoorbeeld omdat alleen de door de aanmelders gevraagde hulp kan worden geregistreerd en niet de hulp die de crisismeldpunten nodig achten. Het zal moeten blijken of Insisto, het recent ingevoerde registratiesysteem, daarop een afdoende antwoord biedt.

De minderjarige moet hulp op maat krijgen, zo nauw mogelijk aansluitend bij zijn leefwereld en uitgaand van het principe van subsidiariteit. Als crisisopvang als meest ingrijpende module toch onvermijdelijk is, dient het crisismeldpunt bijkomend crisisbegeleiding in te schakelen. Die uitgangspunten lijken onder druk te staan, aangezien crisisopvang in de praktijk eerder regel dan uitzondering is en het tekort aan de module crisisbegeleiding combinatie-inzet bemoeilijkt.

Vraagzijde

In de onderzochte periode (juli 2015-juni 2016) hadden 4.377 minderjarigen een crisismodule nodig. 28,5% van die hulpvragen bleef onbeantwoord. Door onzorgvuldige registratiepraktijken is dat cijfer mogelijk een overschatting.

Het aantal minderjarigen dat een crisismodule nodig heeft, nam in de onderzochte periode kwartaal na kwartaal toe. Veruit de belangrijkste oorzaak is het stijgend aantal aangemelde minderjarigen. Er zijn echter aanzienlijke regionale verschillen. De grote aanmelders, zowel de traditionele (zoals de CLB's en de politie) als de sociale diensten bij de jeugdrechtbank droegen het meest bij tot die stijging.

Voor de periode die het Rekenhof onderzocht, situeert het aandeel minderjarigen waarvoor geen crisismodule kon worden ingezet, zich in de meeste regio's tussen de 20 en 25%. De situatie in

Vlaams-Brabant vertoont een aanzienlijk negatiever beeld: de helft van de minderjarigen (49,6%) blijft verstoken van de nodige hulp in de vorm van crisismodules. Vervolgonderzoek is nodig om na te gaan of de zorgwekkende vaststelling in Vlaams-Brabant zich doorzet. Het aantal niet-geholpen minderjarigen evolueert voor heel Vlaanderen in stijgende lijn en bedraagt in het laatste onderzochte kwartaal al 36,3%, dus meer dan een derde.

Tijdstip van de aanmelding, leeftijd en geslacht van de minderjarige, aantal minderjarigen per aanmelding en nationaliteit van de minderjarige houden geen tot weinig verband met het al dan niet krijgen van crisisjeugdhulp. Het type aanmelder speelt wel enigszins een rol. Het aandeel minderjarigen waarvoor geen crisismodule werd ingezet, ligt bij de eerste aanmeldingen gemiddeld acht procentpunt hoger dan bij de heraanmeldingen. In West-Vlaanderen is het verschil om een nog onbekende reden veel groter.

Ongeacht de problematieken waarmee de minderjarigen worden aangemeld, slagen de diensten die instaan voor crisisjeugdhulp in Vlaanderen er behoorlijk in hen een gelijke kans op hulp te bieden. Wel zijn er aanwijzingen dat minderjarigen die kampen met psychologische of psychiatrische problemen, een handicap of ontwikkelingsstoornis, minder kans maken op de effectieve inzet van crisismodules. Het aantal aangemelde minderjarigen met een dergelijk profiel is in de totale onderzoekspopulatie beperkt. Na de lopende integratie van de sector geestelijke gezondheidszorg binnen de crisisjeugdhulp kan bij de crisismeldpunten een toename worden verwacht van het aantal aangemelde minderjarigen met dat soort problematieken. De crisismeldpunten zullen immers een steeds belangrijker aanspreekpunt vormen voor aanmelders die crisishulp zoeken voor een minderjarige in psychische nood.

Als sprake is van conflictsituaties tussen de minderjarige en hulpverleners of andere derden, blijkt het moeilijk de jongere nog te helpen.

Aanbodzijde

Om de capaciteit van het aanbod van de verschillende crisismodules in kaart te brengen, heeft het Rekenhof alle betrokken voorzieningen bevroegd. Het aanbod kwantitatief vaststellen bleek echter moeilijk, in het bijzonder voor crisisbegeleiding en crisisinterventie. Dat komt vooral doordat de crisismeldpunten altijd vooraf moeten overleggen met de voorzieningen of deze de nodige crisismodule wel effectief kunnen inzetten. Daardoor is het moeilijk de capaciteit van elke voorziening exact te becijferen.

De lage bezettingsgraad (minder dan 50%) in de voorzieningen die crisisopvang aanbieden, is moeilijk te verzoenen met de vaststelling dat voor een groot aantal minderjarigen geen crisisopvang kan worden ingezet, omdat het aanbod volzet is. Niettegenstaande de noodzaak van buffercapaciteit, waardoor de bezettingsgraad nooit volledig mag zijn, blijft dit globaal een vrij laag cijfer.

De kwantitatieve analyse van het aanbod maakt wel een aantal algemene contouren zichtbaar. Voor crisisopvang beschikken West-Vlaanderen en Brussel over het hoogste aantal plaatsen voor crisisopvang, Vlaams-Brabant en Antwerpen over het laagste aantal. Verschillende elementen wijzen er op dat globaal het tekort het grootst is voor crisisbegeleiding, rekening houdend met de omvang van de vraag. Bovendien lijkt naar het aanvoelen van de crisismeldpunten de relatieve capaciteit aan crisisbegeleiding en -interventie af te nemen.

Psychiatrische aandoeningen, verslavingsproblematieken en agressieproblemen beschouwen de voorzieningen vaak als tegenindicatie voor het bieden van hulp.

Uit regiospecifieke analyses van het tekort per type module blijkt ook dat de situatie in Vlaams-Brabant over de hele lijn beduidend slechter is. In absolute aantallen bleek de niet-beantwoorde hulpvraag het grootst voor de groep minderjarigen uit Antwerpen voor wie crisisopvang nodig was. Naar het aanvoelen van het crisismeldpunt zou de situatie op dat vlak vandaag aanzienlijk verbeterd zijn.

Ongeacht de geregistreerde problematiek wordt de module crisisopvang het meest ingezet, alleen bij de meeste psychische problematieken lijkt crisisinterventie de voorkeur te krijgen. De verhouding tussen de ingezette modules volgens aanmelder toont opvallende verschillen. Zo vragen de jeugdrechters heel vaak crisisopvang, terwijl de gemandateerde voorzieningen een voorkeur hebben voor crisisbegeleiding.

Reactie van de minister

In hun gezamenlijk antwoord reageerden de minister en het agentschap positief op de algemene conclusie en de aanbevelingen van het rapport en gaven zij een overzicht van de acties waarmee ze eraan willen tegemoetkomen. Die acties hebben betrekking op het verfijnen van de rapportering, de integratie van de netwerken geestelijke gezondheidszorg voor kinderen en jongeren in samenwerking met de federale minister voor Volksgezondheid, de uitbreiding en programmatie van het crisisaanbod, de stroomlijning van de crisismeldpunten via vorming en een duidelijke programmatie- en financieringsnorm. Ook zal verder worden onderzocht hoe de situatie in Vlaams-Brabant en het gebrek aan aanbod in de crisisnetwerken kan worden verbeterd. De aanbevelingen van het Rekenhof zullen ook worden meegenomen bij de in 2019 geplande evaluatie van het decreet Integrale Jeugdhulp.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

Situering

“Child services are, for many kids, the last pieces of the safety net; if they fall through, precious little remains to catch them.”¹

Sinds 2004 bestaat er in Vlaanderen een programma crisisjeugdhulp: aanvankelijk via enkele experimenten en gaandeweg als een aanbod over heel Vlaanderen². Crisisjeugdhulp was een concreet antwoord op de vaststelling dat voorzieningen voor algemene gezinszorg onvoldoende beschikbaar waren en gezinnen in crisis vaak ingrijpendere hulp nodig hadden als problemen escaleerden. Een intersectoraal samenwerkingsmodel werd opgezet en uitgewerkt in de schoot van de Integrale Jeugdhulp (IJH)³. De schotten tussen de verschillende sectoren⁴ werden daardoor zoveel mogelijk weggewerkt. Sindsdien is in elke Vlaamse provincie en in Brussel een crisismetnetwerk uitgebouwd dat crisisjeugdhulp aanbiedt. Per regio is een crisismeldpunt geïnstalleerd, waar de minderjarige wordt aangemeld.

De (jeugd)hulpverleners die deel uitmaken van de crisismetnetwerken, komen uit de zes betrokken IJH-sectoren en zijn op vrijwillige basis ingestapt. Sommige voorzieningen zijn gespecialiseerd in crisisjeugdhulp (bijvoorbeeld de diensten voor crisishulp aan huis), voor andere is het crisisaanbod aanvullend op hun reguliere werking. Er is bewust gekozen voor een samenwerkingsmodel met een gedeelde verantwoordelijkheid om de zogenaamde doorverwijscultuur tegen te gaan, de expertise van verschillende sectoren te verenigen, te zorgen voor voldoende plaatsen in het hulpaanbod en uiteindelijk een meer vraaggestuurde hulpverlening mogelijk te maken.

Het hulpprogramma heeft doelstellingen op maatschappelijk en op individueel niveau. Op maatschappelijk niveau wil het snelle, gepaste hulpverlening aanbieden aan minderjarigen in een crisissituatie om zo ingrijpendere hulpverlening te vermijden. Op individueel of gezinsniveau wil het de crisissituatie deblokkeren, zodat gezinnen weer op eigen kracht verder kunnen. Daarnaast wil het programma gezinnen versterken in het omgaan met crisissituaties.

Het Managementcomité Integrale Jeugdhulp staat in voor de aansturing van de crisismetnetwerken. Het wordt ondersteund door het Intersectoraal Regionaal Overleg Jeugdhulp (IROJ) en de netwerkgroepen crisis (zie 2.2.1).

¹ J.D. Vance, *Hillbilly Elegy: A Memoir of a Family and Culture in Crisis*, Harper, 2016.

² De ontstaansgeschiedenis is beschreven in “En toen begonnen de bellen te rinkelen ...” Een evaluatieonderzoek naar de crisisjeugdhulp, vanuit een multi-actorperspectief van het Onderzoekscentrum Kind & Samenleving (2013).

³ Het decreet integrale jeugdhulp van 12 juli 2013 heeft tot doel dat minderjarigen met een hulpvraag zo snel mogelijk bij de juiste hulp terechtkomen. Het decreet formuleert zes doelstellingen van de IJH, waaronder het voorzien in crisis-hulp.

⁴ Bijzondere jeugdbijstand (BJB), centra voor algemeen welzijnswerk (CAW), centra voor leerlingenbegeleiding (CLB), centra voor geestelijke gezondheidszorg (CGG), VAPH, Kind en Gezin (K&G). Naderhand sloten ook de centra voor integrale gezinszorg (CIG) zich aan.

Financiering

De financiering van de crisisjeugdhulp omvat drie elementen, namelijk de financiering van de crisismeldpunten, de financiering van de ingezette crisismodules⁵ en de zogenaamde incentives⁶. Dit onderzoek heeft het aanbod in kaart gebracht voor het werkingsjaar 2015. De financiering van de crisisjeugdhulp bedroeg toen 11 miljoen euro.

Problematiek

Anders dan in de reguliere jeugdhulp, worden binnen de crisisjeugdhulp (in theorie) geen wachtlijsten aangelegd. Wachtlijsten stoken immers niet met het opzet dat in een crisissituatie onmiddellijk hulp moet worden geboden.

Uit de recente jaarverslagen jeugdhulp⁷ blijkt echter dat in de voorbije jaren honderden minderjarigen niet (optimaal) werden geholpen, aangezien de noodzakelijke crisiscapaciteit op het moment van de crisissituatie niet voorhanden was. Uit de onderstaande tabel blijkt dat het aantal aanmeldingen in absolute aantallen stijgt.

Tabel 1 – Aantal aanmeldingen bij de crisismeldpunten

	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal aanmeldingen	2.750	3.551	5.454	6.527	8.268
Aantal betrokken minderjarigen ⁸	3.443	4.248	6.493	7.679	9.868
Aantal aanmeldingen waarbij geen crisishulp werd geboden omdat het aanbod volzet of onbeschikbaar was	140	239	691	1.031	1.221

Bron: Jaarverslagen Jeugdhulp

Dat heeft vaak schrijnende toestanden tot gevolg (zoals minderjarigen die één of meer nachten moeten doorbrengen in een politiecel, opname in een psychiatrische instelling voor volwassenen, doorverwijzing naar spoeddiensten van ziekenhuizen). Ook stijgt het risico dat de crisis escaleert, waardoor steeds ingrijpendere vormen van hulp nodig zijn. Crisissituaties waarin minderjarigen betrokken zijn, vinden veel weerklank in de media en de maatschappij⁹.

⁵ Enkel de gesubsidieerde modules worden in rekening gebracht, de niet-gesubsidieerde modules worden immers in overtal ingezet: zie 4.1. De financiering ervan gebeurt door de onderscheiden sectoren.

⁶ Bovenop de standaardfinanciering is in een extra bedrag voorzien per prestatie: 50 euro per interventie, 100 euro per begeleiding en 100 euro per opvang.

⁷ <http://www.jaarverslagjeugdhulp.be/jaarverslagen>.

⁸ Een aanmelding kan betrekking hebben op één of meer minderjarigen.

⁹ Gazet van Antwerpen, Geen plaats voor minderjarigen in de problemen: dan maar de cel in, 4 oktober 2010. De Morgen, Schrijnend gevolg van plaatsgebrek in jeugdzorg: 29 keer sliep een kind in de cel, 6 juli 2017. VRT Nieuws, 11-jarig meisje in volwassenenpsychiatrie: "Niet de beste oplossing, maar soms noodzakelijk", 21 september 2017. Een tekstuele analyse door het Rekenhof van de omstandigheden waarin een minderjarige een nacht in de cel moet overnachten (41 gevallen in de onderzochte periode met een gemiddelde leeftijd van 15 jaar), levert echter een divers en genuanceerd beeld op. Vaak is er sprake van agressie, druggebruik, zwaardere psychische problemen, weglööpgedrag, criminele feiten (diefstal), al dan niet gecombineerd. Onmiskenbaar is er sprake van tekort aan opvang, maar vaak gaat het om een heel acute nood op minder evidente tijdstippen en de politie behandelt de minderjarigen uiteraard niet als (volwassenen) gearresteerden. Minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit (MOF) hebben gepleegd, horen overigens niet thuis in de crisisjeugdhulp (dat gebaseerd is op vrijwilligheid), maar in een gesloten instelling. Dat neemt uiteraard niet weg dat het altijd gaat om kwetsbare jongeren die door capaciteitstekort in niet optimale omstandigheden worden opvangen en dat hun beleving traumatisch kan zijn.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof ging na waarom een aanzienlijk aantal minderjarigen dat wordt aangemeld voor crisishulp, en het best gebaat is met de inzet van crisismodules, die hulp niet krijgt. Het hanteerde daarvoor de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke (combinaties van) kenmerken van de crisis vergroten het risico dat een jongere geen (gepaste) crisisjeugdhulp krijgt?
2. Welke zijn de systeemoorzaken waarom net die (combinaties van) kenmerken van de crisis een rol spelen bij het niet krijgen van (gepaste) crisisjeugdhulp?
3. Wordt het systeem van crisisjeugdhulp voldoende geëvalueerd met het oog op bijsturing, zowel op het niveau van de crisisnetwerken als op het beleidsniveau?

Het Rekenhof spitte zijn analyse toe op de aanmeldingen van juli 2015 tot juni 2016, zoals de crisismeldpunten ze hebben geregistreerd in de databank IJH. Het heeft de relevante crisiskenmerken alleen gezocht in het geheel van de opgevraagde parameters (zie bijlage 1) en daarbij nagegaan welke systeemoorzaken die een invloed hebben op het al dan niet krijgen van hulp, aan die kenmerken kunnen worden gelinkt. Mogelijke oorzaken in een ruimere context (capaciteitstekort in de reguliere jeugdhulp, maatschappelijke evoluties, grotere bekendheid van de crisismeldpunten, enzovoort) worden in deze audit niet verder geanalyseerd. Soms wordt echter verwezen naar de ruimere context, in het bijzonder voor het stijgend aantal aanmeldingen.

Ruim tweehonderd voorzieningen maken deel uit van de crisisnetwerken. De overzichten van de aanbodzijde, aangeleverd door de betrokken diensten en administratie, lieten het Rekenhof niet toe om de aanbodcapaciteit volledig in kaart te brengen, in het bijzonder wat de niet-artikel-74-plaatsen betrof (zie 4.1). Het Rekenhof heeft daarom een schriftelijke bevraging bij alle betrokken voorzieningen georganiseerd.

De bevindingen over de evaluatie van het systeem crisisjeugdhulp komen aan bod bij de bespreking van de vraag (hoofdstuk 3) en het aanbod (hoofdstuk 4).

Voor deze audit heeft het Rekenhof zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoekstechnieken gebruikt, zoals interviews, focusgroepen, kwantitatieve inhoudsanalyse en documentstudie. De kwantitatieve technieken worden besproken in de bijlage 2.

De audit werd op 14 juni 2016 aangekondigd bij de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, de voorzitter van het Managementcomité Integrale Jeugdhulp (i.e. de administrateur-generaal van het Agentschap Jongerenwelzijn) en de voorzitter van het Vlaams Parlement. Het Rekenhof deed zijn voorlopige onderzoeksresultaten op 4 januari 2018 mee aan de administrateur-generaal van het agentschap Jongerenwelzijn en aan de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. De minister en het agentschap antwoordden gezamenlijk bij brief van 16 februari 2018. Het integrale antwoord is opgenomen als bijlage 5 en wordt kernachtig samengevat in hoofdstuk 7.

De cursieve kaderstukjes doorheen het verslag bevatten uittreksels uit de databank IJH. Ze illustreren de aanmeldingen die de crisismeldpunten in de onderzochte periode hebben geregistreerd.

HOOFDSTUK 2

Organisatie van crisisjeugdhulp

2.1 Aanmeldingsproces

Het crisisjeugdhulpprogramma is inzetbaar voor alle minderjarigen in een crisis. Een crisis wordt decretaal¹⁰ gedefinieerd als *een acuut beleefde noodsituatie, waarin onmiddellijk hulp geboden moet worden*. Het crisisbegrip is een belangrijk onderscheidend criterium om al dan niet hulp te krijgen binnen dit programma. De nadruk wordt gelegd op de noodsituatie.

De procedure start met een aanmelding bij een crisismeldpunt, dat telefonisch permanent bereikbaar is. De aanmelding gebeurt in principe door een professionele hulpverlener omdat die beter kan inschatten of crisishulp de juiste keuze is. Een minderjarige (of zijn directe omgeving) kan echter ook zelf contact opnemen met een crisismeldpunt¹¹. In dat geval gaat het crisismeldpunt op zoek naar een hulpverlener om het verdere proces mee te begeleiden. Als dat niet lukt, neemt het crisismeldpunt die rol zelf op zich. Van de aanmelder wordt een zekere blijvende betrokkenheid verwacht, bijvoorbeeld bij het zoeken naar vervolghulp wanneer de crisishulp afloopt.

In een eerste fase voert het crisismeldpunt een ontvankelijkheidstoets uit. Via een proces van vraagverheldering gaat het na of er effectief sprake is van een *crisis*¹², of de aangemelde persoon *minderjarig* is, of de aanmelder alle andere hulpmogelijkheden heeft uitgeput (*subsidiariteit*) en of er sprake is van *vrijwilligheid*¹³: van de minderjarigen en hun omgeving wordt immers verwacht dat ze vrijwillig deelnemen aan het crisisjeugdhulpprogramma.

¹⁰ Artikel 2, 9°, van het decreet betreffende de integrale jeugdhulp.

¹¹ Sedert 1 juli 2014 (inwerkingtreding decreet betreffende de integrale jeugdhulp) kunnen ook de minderjarige zelf (of zijn directe omgeving) en de jeugdmagistratuur een crisis aanmelden bij het crisismeldpunt. Dat heeft tot gevolg dat jeugdmagistraten enkel nog toegang hebben tot de crisisjeugdhulp via de crisismeldpunten en dat rechtstreeks contact met de betrokken voorzieningen niet meer mogelijk is.

¹² Het crisisjeugdhulpprogramma is doorheen de jaren geconfronteerd met een steeds grotere differentiatie in het doelpubliek en de gestelde hulpvragen. Daardoor is de aanvankelijk vrij enge invulling van het begrip crisis steeds meer onder druk komen te staan en gaandeweg verruimd. Zo is de voorwaarde weggefallen dat de crisis onvoorzienbaar dient te zijn.

¹³ Aanvankelijk werd vertrokken vanuit de bereidheid tot medewerking van de minderjarige en zijn directe omgeving, maar ook het begrip vrijwilligheid is steeds rekbaarder geworden. Sinds de jeugdmagistratuur en de sociale diensten voor gerechtelijke jeugdhulp ook crisissituaties kunnen aanmelden, werden aan het begrip vrijwilligheid nieuwe dimensies toegevoegd. In crisissituaties moet immers vaak snel gehandeld worden (bijvoorbeeld in het kader van een procedure hoogdringendheid) en is de instemmingsvereiste soms moeilijk realiseerbaar (bijvoorbeeld omdat de ouders onvindbaar zijn). Op het ogenblik van een crisis is het ook niet altijd evident een expliciete toestemming te bekomen van ouders en jongeren. Daarom is ervoor geopteerd te voorzien in een periode van 72 uur waarin kan worden toegewerkt naar instemming met de crisishulp zonder dat de hulp in die periode wordt opgeschort. Als de minderjarige of de ouders na 72 uur nog steeds niet instemmen, is hulp enkel nog mogelijk via een gerechtelijke beslissing en vertoont het een gedwongen karakter. In de praktijk stemmen minderjarige ouders soms in met de vrijwillige crisisjeugdhulp om gedwongen hulp te vermijden.

Als de aanmelding onontvankelijk is, stopt de verdere procedure. Wel biedt het crisismeldpunt nog een (kort) consult aan, bijvoorbeeld doorverwijzing naar een bevoegde dienst die verder hulp kan bieden of advies verlenen.

Als de aanmelding ontvankelijk is, zijn er twee mogelijkheden:

- Ofwel is het crisismeldpunt van oordeel dat de aanmelder zelf verder aan de slag kan gaan met de hulpvraag dankzij adviesverlening en verstrekking van de nodige handvatten. In dat geval volstaat een consult.
- Ofwel oordeelt het crisismeldpunt dat de gepaste hulp bestaat uit één of meer crisismodules (*indicatiestelling*) en verwijst het de minderjarige door naar één of meer van de modules die de voorzieningen in het netwerk aanbieden (de interne *dispatching* binnen het hulpprogramma).

Er zijn drie mogelijke crisismodules:

- crisisinterventie: maximum drie dagen (gericht op verdere vraagverheldering);
- crisisbegeleiding: maximum achtentwintig dagen (één keer verlengbaar);
- crisisopvang: een residentiële opvang van zeven dagen (één keer verlengbaar).

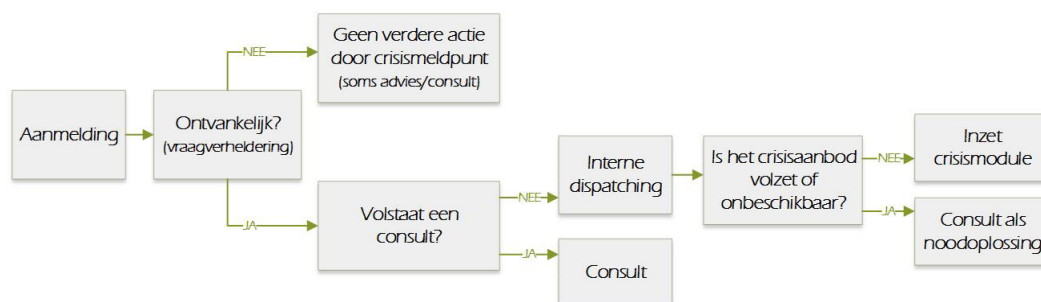
De crisismodules kunnen ook gecombineerd worden ingezet. Een gedetailleerdere omschrijving van de modules is terug te vinden in de bijlage 3.

De voorzieningen binnen elk regionaal crisisnetwerk bieden de crisismodules aan. Het valt voor dat de crisismodule(s) die het crisismeldpunt op basis van de indicatiestelling het meest gepast achtte, volzet of onbeschikbaar is. In dat geval probeert het crisismeldpunt de aanmelder voort te helpen door middel van een consult.

Als na de geboden crisishulp verdere hulp nodig is, kan het crisismeldpunt, de aanmelder of de crisishulpverlener de minderjarige doorverwijzen naar een organisatie die de geschikte vervolghulp aanbiedt (rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening). Soms is een tussenkomst van de intersectorale toegangspoort noodzakelijk (niet rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening).

Een schematische voorstelling van het aanmeldingsproces is hieronder opgenomen.

Figuur 1: Aanmeldingsproces



Bron: Rekenhof

2.2 Typerende kenmerken van het systeem crisisjeugdhulp

Het systeem crisisjeugdhulp in Vlaanderen kent een aantal typerende kenmerken wat betreft organisatie, werking en aansturing. Inzicht in die kenmerken is noodzakelijk om de cijfermatige analyse van vraag- en aanbodzijde in het juiste perspectief te kunnen plaatsen.

2.2.1 Organisatie en werking van de crisismeldpunten en -netwerken

Regionale uitbouw

De intersectorale samenwerking is sterk regionaal georganiseerd¹⁴ en op provinciaal niveau uitgebouwd¹⁵. Uitgangspunt is dat maximaal rekening wordt gehouden met de regionale context en eigenheid. Dat moet onder andere mogelijk maken dat de crisismeldpuntmedewerkers voldoende overzicht houden op de sociale kaart van hun regio en hun kennis ervan kunnen actualiseren. Daardoor zijn echter alleen voorzieningen van de eigen regio opgenomen in het aanbod en doen de crisismeldpunten slechts in uitzonderlijke gevallen een beroep op het aanbod van andere regio's. Bovendien is het (potentiële) regiospecifieke crisisaanbod daardoor in zekere mate afhankelijk van de samenstelling en uitbouw van het reguliere hulpverleningslandschap in die regio. Ook betekent dit dat een aanmelder zich moet wenden tot het crisismeldpunt van de regio waar de crisis plaatsvond. Doet hij dat niet, dan moet de aanmelding worden overgedragen naar het regionaal bevoegde crisismeldpunt.

“Kind van 7 jaar wordt aangemeld door de SD JRB van Gent. X verblijft in een pleeggezin, maar kan daar niet langer verblijven. Ze hebben al in hun eigen regio gezocht, maar binnen het crisisnetwerk, de crisispleegzorg en regulier is er geen mogelijkheid naar opvang toe. Vandaar dat ze ons opbellen.”

Tussen de regio's zijn zowel demografisch (aantal minderjarigen per regio) als sociologisch (aantal kansarmen, aanwezigheid grootstedelijke agglomeraties, enzovoort) aanzienlijke verschillen. Die verschillen vertalen zich in een ongelijk aantal aanmeldingen per regio en mogelijk ook in differentiatie en complexiteit van de aangemelde problematieken.

¹⁴ De regionale afbakening is decretaal bepaald – artikel 44 – en is onder meer ingegeven door de idee dat de hulpverlening zich het best zo dicht mogelijk bij de leefomgeving van de minderjarige situeert.

¹⁵ Aanvankelijk waren er 12 crisismeldpunten, waarvan het werkingsgebied sterk verschilde. Zo viel het werkingsgebied van de crisismeldpunten West-Vlaanderen en Limburg gelijk met de hele provincie, terwijl het werkingsgebied van de andere crisismeldpunten een stuk kleiner was: Antwerpen, Kempen, Mechelen, Leuven, Halle-Vilvoorde, Deinze-Eeklo-Gent (13-17 jaar), Zuid-Oost-Vlaanderen (13-17 jaar), Waas en Dender (13-17 jaar) en Oost-Vlaanderen (0-12 jaar). Fusieoperaties hebben ertoe geleid dat het werkingsgebied van alle crisismeldpunten momenteel een volledige provincie beslaat (met uitzondering van Brussel).

Om de verschillende regio's op een aantal vlakken met elkaar te kunnen vergelijken, wordt in dit rapport gebruik gemaakt van drie verschillende referentiepunten:

- *Referentiepunt 1:* het aantal minderjarigen in de regio: absolute cijfers worden herrekend door ze te delen door het aantal minderjarigen in de betrokken regio (uitgedrukt per 10.000 minderjarigen)¹⁶.
- *Referentiepunt 2:* het aantal aangemelde minderjarigen in de regio: absolute cijfers worden herrekend door ze te delen door het aantal aangemelde minderjarigen in de betrokken regio (uitgedrukt per 100 aangemelde minderjarigen).
- *Referentiepunt 3:* het aantal aangemelde minderjarigen in de regio waarvoor minstens één crisismodule diende te worden ingezet: absolute cijfers worden herrekend door ze te delen door het aantal minderjarigen in de betrokken regio waarvoor minstens één crisismodule diende te worden ingezet (uitgedrukt per 100 aangemelde minderjarigen waarvoor minstens één crisismodule diende te worden ingezet).

De referentiepunten geven via verschillende invalshoeken de (potentiële) druk weer op elke regio en maken het mogelijk de regio's, ondanks hun verschillende omvang, met elkaar te vergelijken.

Personeel en werking van de crisismeldpunten

Per regio is er een crisismeldpunt geïnstalleerd met als taak¹⁷ crisishulp mogelijk te maken voor elke minderjarige en zijn omgeving. Het crisismeldpunt is verantwoordelijk voor de inschatting van de crisis en de eventuele dispatching naar een crisismodule.

Personeelsinzet

De onderstaande tabel toont de personeelsinzet (uitgedrukt in VTE) van de crisismeldpunten per regio, zowel in absolute aantallen als in verhouding tot de drie referentiepunten.

¹⁶ Bron aantal minderjarigen per regio: Eurostat (toestand 1 januari 2016): Antwerpen: 367.309; Limburg: 161.727; Oost-Vlaanderen: 289.610; Vlaams-Brabant: 229.450; West-Vlaanderen: 213.081; Brussel: 82.855 (het aantal Nederlandstalige minderjarigen in Brussel is een inschatting en werd berekend door de Brusselnorm – i.e. 30% – toe te passen op het aantal minderjarigen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

¹⁷ De opdrachten van de crisismeldpunten zijn nader bepaald in artikel 4 van het ministerieel besluit van 24 februari 2014 met betrekking tot crisisjeugdhulpverlening in de integrale jeugdhulp.

Tabel 2 – Personeelsinzet crisismeldpunt (CMP) per regio

Regio	Aantal VTE ¹⁷ (2016)	Ref.1	Verschil met CMP met laagste personeelsinzet	Ref.2	Verschil met CMP met laagste personeelsinzet	Ref.3	Verschil met CMP met laagste personeelsinzet	Gemiddelde verhouding op basis van de drie referentiepunten (verschil met het CMP met gemiddeld de laagste personeelsinzet: in casu Antwerpen)
Antwerpen	11,0	0,30	+30,4%	0,36	0	0,77	+6,9%	12,4% (0%)
Brussel	4,2	0,51	+121,7%	1,01	+180,5%	2,23	+209,7%	170,6% (158,2%)
Limburg	4,5	0,28	+21,7%	0,40	+11,1%	0,87	+20,8%	17,9% (5,5%)
Oost-Vlaanderen	6,8	0,23	0	0,49	+36,1%	1,01	+40,3%	25,5% (13,1%)
Vlaams-Brabant	6,2	0,27	+17,4%	0,47	+30,5%	0,72	0	15,9% (3,5%)
West-Vlaanderen	5,9	0,28	+21,7%	0,39	+8,3%	0,82	+13,9%	14,6% (2,2%)

Ref.1: het aantal minderjarigen in de regio

Ref.2: het aantal aangemelde minderjarigen in de regio

Ref.3: het aantal aangemelde minderjarigen in de regio waarvoor minstens 1 crisismodule diende te worden ingezet

Bron: Rekenhof

Op basis van de drie referentiepunten kan worden afgeleid dat – met uitzondering van Brussel – de regio's onderling vrij weinig verschillen. In Oost-Vlaanderen is de personeelsinzet verhoudingsgewijs iets hoger. Brussel scoort heel hoog, maar dat is wellicht deels doordat het aantal Nederlandstalige minderjarigen in Brussel beperkt is, terwijl een zekere minimumbezetting van het crisismeldpunt nodig is. Het is niet duidelijk op welke criteria de huidige personeelsinzet van de crisismeldpunten is gestoeld. Wettelijk is daaromtrent geen normering bepaald.

Elk crisismeldpunt is organisatorisch gezien ingebed in een CAW¹⁹. Dat heeft tot gevolg dat de crisismeldpunten voor hun werking niet alleen steunen op de financiering vanuit het Agentschap Jongerenwelzijn, maar ook op de inbreng van het betrokken CAW. De CAW's worden gesubsidieerd door het Departement WVG via een enveloppefinanciering. Dit houdt onder meer in dat elke CAW geresponsabiliseerd wordt en eigen accenten legt naargelang de regionale noden. Wat de inbreng concreet inhoudt voor elk crisismeldpunt, is echter niet altijd voldoende duidelijk voor het Agentschap Jongerenwelzijn.²⁰ Wel is in het verleden ver-

¹⁸ Zie parlementaire vraag nr. 287 van 27 januari 2016 van mevrouw Katrien Schryvers.¹⁹ Het betreft CAW Antwerpen, CAW Brussel, CAW Halle-Vilvoorde, CAW Limburg, CAW Oost-Vlaanderen en CAW Noord-West-Vlaanderen.²⁰ Die inbreng kan verschillende vormen aannemen:

- het CAW kan lokalen ter beschikking stellen aan het crisismeldpunt;
- het CAW kan de nachtpermanentie van het crisismeldpunt organiseren in samenwerking met zijn volwassenenwerking;
- personeelsleden van het crisismeldpunt kunnen worden gefinancierd vanuit de AWW-enveloppesubsidie van het CAW (al dan niet via detachering van CAW-medewerkers);
- CAW-medewerkers kunnen de crisisinterventies uitvoeren;
- de CAW-coördinator kan de teamverantwoordelijke bijstaan;
- de crisismeldpunten kunnen worden vermeld in bekendmakingsacties door de CAW's.

meld²¹ dat de financiële, operationele en organisatorische ondersteuning door het betrokken CAW aanzienlijk verschilt van regio tot regio.

Werking

De invulling van het takenpakket van de crisismeldpunten verschilt tussen de regio's, zoals blijkt uit de volgende voorbeelden:

- De rol van de crisismeldpunten op het vlak van crisisinterventie is zeer verschillend (zie 4.5): terwijl de crisismeldpunten Antwerpen, Brussel, Limburg en Oost-Vlaanderen zelf een groot deel van de crisisinterventies voor eigen rekening nemen, is dat niet het geval in Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen.
- In alle regio's wordt ongeveer evenveel consult geboden, met uitzondering van de regio Vlaams-Brabant (zie 2.2.2): daar wordt consult aangeboden in 38,5% van de aanmeldingen ten opzichte van gemiddeld 55,8% in de andere regio's.
- Sommige crisismeldpunten investeren bewust in het onderhoud en de uitbreiding van hun crisisnetwerk, terwijl andere crisismeldpunten dat niet of in mindere mate doen (mogelijk door een tekort aan personeel).

Of het verschil in werking het gevolg is van een bewust beleid van de betrokken crisismeldpunten, dan wel het gevolg van de reële personeelsbezetting (die door de crisismeldpunten als beperkt wordt ervaren), is niet altijd duidelijk. Het verschil in werking kan het risico inhouden dat minderjarigen in de ene regio minder garantie op crisisjeugdhulp hebben dan in een andere regio.

Registratie en opvolging

Registratiesystemen en -praktijk

Elke aanmelding wordt geregistreerd in de databank IJH²². Het Rekenhof heeft aanzienlijke verschillen vastgesteld in de wijze waarop de regio's aanmeldingen en vooral heraanmeldingen registreren. Voorbeelden daarvan zijn:

- de mate waarin de crisismeldpunten een heraanmelding koppelen aan voorafgaande aanmeldingen door identieke registratienummers te vermelden;

²¹ Zie *Praktijkrapport Hulpprogramma's crisisjeugdhulp IJH in Vlaanderen over de periode 01-01-2009 tot 31-12-2009* en de nota van het Agentschap Jongerenwelzijn aan het Managementcomité Integrale Jeugdhulp van 12 januari 2015 over het Beleidsrapport Crisis 2014.

²² Daarnaast vullen de crisismeldpunten sedert februari 2015 ook het formulier *Kompas Vraagverheldering* in. Het document is erop gericht de crisismeldpunten te ondersteunen bij de telefonische vraagverheldering en hun werking iets te uniformiseren. Ten slotte hanteren de crisismeldpunten nog bijkomende eigen registratiesystemen zoals Excel-sheets, Word-documenten, overzichtsborde, kaarten, enzovoort. Voor deze audit spitste het Rekenhof zijn analyse toe op de aanmeldingen zoals de crisismeldpunten ze hebben geregistreerd in de databank IJH.

- de aanleiding om een heraanmelding als dusdanig te registreren²³;
- de geregistreerde (combinaties van) redenen waarom geen crisismodule wordt ingezet;
- de wijze waarop de crisissituatie wordt omschreven²⁴.

Aangezien de crisismeldpunten een aantal belangrijke aspecten niet eenvormig in de databank IJH registreren, diende het Rekenhof de databank met de nodige omzichtigheid en nuance te analyseren en te duiden. Specifiek zijn er aanwijzingen dat een aantal (her)aanmeldingen onterecht zijn geregistreerd (zie tweede bolletje hierboven), waardoor het aandeel minderjarigen dat verstoken bleef van de nodige crisismodules, mogelijk is overschat. Het Rekenhof kon dat niet nader in kaart brengen.

Opvolging

De ingevoerde gegevens moeten niet alleen een realistisch beeld geven van de werkelijkheid, maar moeten ook hun weg vinden naar de bestuursorganen van IJH – het Managementcomité Integrale Jeugdhulp²⁵, de IROJ²⁶ en de netwerkgroepen crisis²⁷ – om hen in staat te stellen de processen en organisatie inzake crisisjeugdhulp correct te beheersen, bij te sturen en hun acties te verantwoorden.

De databank IJH maakt het echter niet mogelijk relevante en voldoende gedetailleerde gegevens te verzamelen. De databank is te veel geconcentreerd als registratie-instrument en kan te weinig worden ingezet voor beleidsevaluatie en -sturing. Hier en daar kunnen de crisismeldpunten aan de bestuursorganen (in de eerste plaats de netwerkgroepen) bijkomende gegevens aanleveren, maar dat vergt heel wat (manueel) onderzoekswerk, wat niet evident is gelet op

²³ De volgende aanleidingen deden zich voor als het *dezelfde* crisissituatie betrof:

- 1) bij de heraanmelding kon de geïndiceerde crisismodule wel worden ingezet;
- 2) bij de heraanmelding vroeg de aanmelder de inzet naar een andere module (herindicatie);
- 3) de minderjarige moest worden heraangemeld door een aanmelder met meer kennis van zaken;
- 4) de minderjarige werd aangemeld door een aanmelder met meer dwingende status;
- 5) als een reeds ingezette crisismodule werd verlengd;
- 6) als de oorspronkelijke aanmelding te weinig informatie bevatte en er vervolgens werd heraangemeld met voldoende informatie;
- 7) als de minderjarige, een familielid of opvoedingsverantwoordelijke aanmeldde en het crisismeldpunt een professionele instantie vroeg om de zaak op te nemen en heraan te melden.

In de gevallen 2), 3), 4), 6) en 7) rijst de vraag in hoeverre er geen sprake was van dubbele registratie.

²⁴ Tekenend zijn de verschillen in het gemiddeld aantal woorden waarmee de crisismeldpunten de problematiek beschrijven: Antwerpen: 146; Brussel: 46; Limburg: 314; Oost-Vlaanderen: 33; Vlaams-Brabant: 129 en West-Vlaanderen: 115. Die parameter kan ook een indicatie zijn voor de mate waarin het crisismeldpunt de databank werkelijk als instrument voor de eigen werking gebruikt, dan wel de voorkeur geeft aan eigen registratiesystemen.

²⁵ Het Managementcomité IJH is samengesteld uit de leidend ambtenaren van het Agentschap Jongerenwelzijn, het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, het VAPH, Kind en Gezin en het departement Onderwijs. Het staat in voor een samenhangende en intersectorale beleidsplanning inzake jeugdhulpverlening op Vlaams niveau en adviseert de minister over het jeugdhulpbeleid. Inzake crisisjeugdhulp volgt het de werking van de crisisnetwerken op en keurt het de aanvragen voor de artikel 74-plaatsen (zie 4.1) goed.

²⁶ Het IROJ is regionaal georganiseerd en is het overkoepelend orgaan van de jeugdhulpaanbieders in hun werkingsgebied. De kerntaak van het IROJ is de monitoring van het jeugdhulplandschap in de eigen regio. Het IROJ rapporteert aan het Managementcomité IJH over de werking van de crisisjeugdhulp. Ook adviseert het IROJ het Managementcomité IJH over de opportuniteit van voorstellen inzake de artikel 74-plaatsen (zowel over de goedkeuring als de stopzetting ervan).

²⁷ Een netwerkgroep crisis is samengesteld uit vertegenwoordigers van de aanmelders en de aanbieders van crisishulp. Binnen de netwerkgroep wordt de capaciteit van het crisishulpprogramma opgevolgd en worden voorstellen voor wijziging besproken. Naast de concretisering van de opdrachten uit het IROJ heeft de netwerkgroep dus een belangrijke signaalfunctie van lokale noden naar het IROJ en kan hij acties ontwikkelen om aan de noden tegemoet te komen.

de huidige werklast van de crisismeldpunten. Er bestaat nochtans een grote behoefte bij de bestuursorganen aan bruikbaar cijfermateriaal om de werking van de netwerken op periodieke basis te evalueren en bij te sturen.

Insisto

Het Agentschap Jongerenwelzijn weet dat er nood is aan een performanter registratie- en opvolgingssysteem. Daarom moeten de crisismeldpunten sinds 1 januari 2017 *Insisto*²⁸ gebruiken als platform voor de registratie van hun werking. Het systeem wordt positief onthaald omdat het tegemoetkomt aan enkele tekortkomingen van de databank IJH. Zo biedt het meer zicht op voorgaande trajecten door de automatische koppeling van een heraanmelding aan alle voorgaande aanmeldingen via het rijksregisternummer. Ook zal het mogelijk zijn de indicatiestelling door het crisismeldpunt te registreren. Daarnaast zijn de velden die de crisismeldpuntmedewerkers ter beschikking hebben om een aanmelding te registreren, afgestemd op het zogenaamde A-document²⁹, wat de aanvraag van eventuele vervolghulp moet faciliteren. De crisismeldpunten zijn ten slotte ook van oordeel dat *Insisto* hen minder werklast lijkt te bezorgen dan de databank IJH.

Het is de vraag of de voormelde opvolgingsproblemen met *Insisto* kunnen worden opgelost. Zo blijkt uit de interviews met het werkveld dat de rapporteringsmogelijkheden weinig flexibel zijn en nog altijd in hoofdzaak gericht op een aantal standaardrapporten die niet volledig zijn afgestemd op de behoeften van de bestuursorganen.

“Er wordt gebeld voor een meisje (17 jaar). Ze werd misbruikt toen ze 13 jaar was. Door een gesprek op school is gisteren alles terug naar boven gekomen en werd ze oncontroleerbaar hysterisch. Hierop werd de politie gebeld. Meisje kan en wil niet terug naar huis en wordt voorgeleid bij de jeugdrechter. Er wordt crisisopvang gevraagd.”

Indicatiestelling

De crisismeldpunten blijken onmiskenbaar de spil van het crisisjeugdhulpsysteem. Naast dispatching naar de diverse crisismodules beslist het crisismeldpunt ook wat de meest gepaste hulp is: het crisismeldpunt stelt dus

een indicatie. Daarnaast is er echter nog een belangrijke actor die indiceert: de jeugdrechter, die minderjarigen aanmeldt binnen het gerechtelijk³⁰ kader. De jeugdrechter zal zelf een oordeel vormen over de hulp, ofwel via de procedure hoogdringendheid als er een duidelijk aantoonbare bedreiging is van de integriteit van de minderjarige en geen minimale bereidheid³¹ tot crisishulp, ofwel via een gewone vorderingsprocedure na onderzoek en verwijzing van een gemandateerde voorziening³². In beide gevallen wordt de jeugdrechter gevorderd door het parket³³. Als de jeugdrechters aanmelden, dan kunnen de crisismeldpunten het oordeel niet

²⁸ *Insisto* (INformatica Systeem Inter Sectorale TOegangspoort) werd ontwikkeld voor de intersectorale toegangspoort en wordt gebruikt door de voorzieningen in het kader van de niet rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp.

²⁹ Het A-document moet worden ingevuld om via de intersectorale toegangspoort toegang te kunnen krijgen tot de niet rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp.

³⁰ De term ‘gerechtelijk’ duidt hier louter op het feit dat het aanmeldingen betreft vanuit de jeugdmagistratuur.

³¹ Het gebrek aan minimale bereidheid moet worden begrepen in de zin dat de minderjarige of zijn onmiddellijke omgeving slechts met een gerechtelijke beslissing te bewegen is tot hulp.

³² Gemandateerde voorzieningen in de integrale jeugdhulp hebben van overheidswege het mandaat om onderzoek te verrichten in verontrustende situaties en om het parket en de jeugdrechtbank in te schakelen bij ernstige verontrusting. Er zijn twee soorten gemandateerde voorzieningen: het Ondersteuningscentrum Jeugdzorg en het Vertrouwenscentrum Kindermishandeling.

³³ Zie artikel 47 van het decreet betreffende de integrale jeugdhulp van 12 juli 2013.

in vraag stellen. In die gevallen treden de crisismeldpunten louter op als dispatchingdienst. De bevoegdheid om een crisismodule op te starten, komt wel exclusief toe aan het crisismeldpunt: de jeugdrechter heeft daarvoor geen mandaat.

De gedeelde rol op het vlak van indicatiestelling creëert een aantal spanningen. De jeugdrechters vinden dat hun indicatiestelling altijd moet worden uitgevoerd. Dat is echter niet altijd mogelijk, net zomin als voor buitengerechtelijke aanmeldingen. Aanmeldingen binnen het gerechtelijk kader hebben immers geen formele voorrang. Gerechtelijke aanmeldingen wekken soms ook frustratie op bij de crisismeldpunten, zeker als zij een andere, vaak minder ingrijpende oplossing voorstonden. Er zijn aanwijzingen dat jeugdrechters termijnen of voorwaarden die zijn afgesproken met de voorzieningen, niet altijd respecteren³⁴. Dat zet mogelijk het engagement van de voorzieningen onder druk, dat op vrijwilligheid steunt, alsook de goede relatie met het crisismeldpunt. Daardoor moeten de crisismeldpunten nog meer tijd investeren in hun contacten met de voorzieningen. Ten slotte lijken aanmelders die geen gehoor vinden bij de crisismeldpunten, een sluipteg te zoeken door een aanmelding (en indicatiestelling) door de jeugdrechter uit te lokken.

Het exact aandeel gerechtelijke aanmeldingen is moeilijk vast te stellen. Uit de interviews blijkt immers dat aanmeldingen door politie of parket gepaard kunnen gaan met een indicatiestelling door een jeugdrechter. Het is onduidelijk hoe het Agentschap Jongerenwelzijn uit de databank kan afleiden of de jeugdrechter dan wel het crisismeldpunt indiceerde, alsook wat er precies werd geïndiceerd.

Vrijwillige instap

Zoals hoger aangegeven, stappen de voorzieningen op vrijwillige basis in de netwerken, wat betekent dat ze eenzijdig kunnen beslissen er weer uit te stappen. Hun engagement kan dus niet worden afgedwongen. Dat heeft enkele gevolgen:

1. de crisismeldpunten dienen niet alleen af te stemmen met de voorzieningen of er voldoende overeenstemming bestaat tussen het profiel van de minderjarige/crisis en de voorwaarden en tegenindicaties die de voorzieningen hanteren, maar bijvoorbeeld ook of de leefgroep op dat moment nog voldoende extra draagkracht heeft om de minderjarige op te vangen;
2. de crisismeldpunten dienen (idealiter) ook tijd te besteden aan het onderhoud of zelfs de uitbreiding van de crisisnetwerken;
3. de exacte omvang van het aanbod van de crisismodules in een bepaalde regio hangt sterk af van de wisselende mogelijkheden van de voorzieningen en is daarom heel moeilijk te kwantificeren;
4. het potentieel aan voorzieningen, de pool van waaruit kan worden gerekruteerd, hangt sterk af van de omvang en de samenstelling van het reguliere hulpverleningslandschap in de betrokken regio.

³⁴ Om die reden wensen bepaalde voorzieningen alleen modules aan te bieden aan minderjarigen die buitengerechtelijk zijn aangemeld.

Het vrijwillige en onzekere karakter van het aanbod zorgt dus voor een aanzienlijke werklast voor de crisismeldpunten.

De wetgeving³⁵ bepaalt dat er per regio een samenwerkingsprotocol moet worden gesloten tussen de betrokken

jeugdhulpaanbieders en het crisismeldpunt rond de werkingsprincipes en afspraken. Daar is tot op heden bijna geen gevolg aan gegeven³⁶.

“Volgens de huisarts mag X niet langer thuis blijven. Moeder contacteerde een aantal ziekenhuizen, maar daar kan X niet terecht. Ze weet niet meer wat ze moet doen. X heeft zwarte gedachten en kan het overlijden van haar meter niet verwerken – Relevant aanbod onbeschikbaar.”

Integratie van de GGZ-netwerken

Aangezien de toetreding tot een crisismetnetwerk steunt op vrijwilligheid, is de samenstelling van de crisismetnetwerken divers en verschillend van regio tot regio. Kenmerkend voor alle crisismetnetwerken is het gebrek aan voorzieningen binnen de sector van de geestelijke gezondheidszorg (GGZ), zoals psychiatrische zorg en drughulpverlening.

Momenteel wordt gewerkt aan een grondige hervorming van het geestelijk gezondheidsbeleid in België³⁷. Het doel is een gemeenschapsgerichte geestelijke gezondheidszorg te ontwikkelen door zorgnetwerken en zorgcircuits te realiseren. De hervorming beperkte zich in eerste instantie tot de leeftijdsgroep van de volwassenen en jongvolwassenen vanaf 16 jaar. Vervolgens werd de doelgroep uitgebreid. Op 30 maart 2015 heeft de Interministeriële Conferentie Volksgezondheid de Gids naar een nieuw geestelijk gezondheidsbeleid voor kinderen en jongeren van 0 tot 18 jaar goedgekeurd. Die gids legt de klijtlijnen vast. Het is de bedoeling te evolueren naar een geïntegreerd geestelijk gezondheidszorgbeleid waarbij een toegankelijke, kwaliteitsvolle en aangepaste zorg voor kinderen en jongeren centraal staat.

Er is voorzien in een stapsgewijze implementatie. In een eerste fase ligt de nadruk op de creatie en coördinatie van netwerken. Zodra er op het terrein functionerende netwerken tot stand zijn gekomen, staat de ontwikkeling van een programma crisiszorg centraal. De kernidee is dat het programma crisiszorg globaal is, wat betekent dat het is ingebed in het crisisaanbod van alle partners, zorgaanbieders, instellingen en diensten die zich richten op minderjarigen en hun omgeving.

Ook is er de uitdrukkelijke ambitie de crisismetnetwerken en -hulpprogramma's binnen de jeugdhulp en de crisiszorg van de GGZ-netwerken met elkaar te verbinden en de meldpuntfunctie

³⁵ Artikel 73 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 betreffende de integrale jeugdhulp.

³⁶ In de regio Antwerpen is er een protocol opgesteld met de centra voor onthaal, oriëntatie en observatie (OOOC) en de VAPH-voorzieningen. Het Managementcomité IJH is bezig met het opstellen van een Toekomstnota inzake crisishulp. Er is beslist te wachten met de protocollen tot duidelijk is welke impact die nota zal hebben.

³⁷ De bevoegdheidsverdeling inzake geestelijke gezondheidszorg werd naar aanleiding van de zesde staatshervorming verder gehomogeniseerd ten voordele van de gemeenschappen, zonder dat die gemeenschappen evenwel bevoegd zijn geworden voor alle aspecten ervan. Er is nog steeds de federale bevoegdheid inzake de ziekteverzekering, de specifieke financiering vermeld in artikel 107 van de Ziekenhuiswet, alsook de basiskennmerken van psychiatrische afdelingen in algemene ziekenhuizen en de psychiatrische ziekenhuizen (zie B. Seutin en G. Van Haegendoren, Bibliotheek Grondwettelijk Recht – Algemene reeks – De staatshervorming – De bevoegdheden van de gemeenschappen, Die Keure, 2017).

Zie Interministeriële Conferentie Volksgezondheid van 26 april 2010, met de goedkeuring van De Gids naar een betere geestelijke gezondheidszorg door de realisatie van zorgcircuits en zorgnetwerken.

te integreren, zodat er een duidelijk aanspreekpunt en een afgestemd zorgaanbod is voor die vormen van hulp- of zorgverlening.

De implementatie en operationele opstart van de crisisprogramma's binnen de GGZ verschillen van regio tot regio. Ook de mate van integratie is regionaal verschillend en dus niet uniform. Zo wordt niet overal tegemoetgekomen aan de wens om de meldpuntfunctie te integreren en verschilt de mate van participatie van de GGZ-actoren.

Aangezien de hervorming nog volop in uitvoering is en nog heel wat knelpunten moeten worden aangepakt, heeft het Rekenhof de concrete modaliteiten per regio niet verder onderzocht.

De integratie van de GGZ-netwerken binnen de crisisjeugdhulp zou uiteindelijk moeten leiden tot de input van GGZ-expertise in de crisismeldpunten enerzijds en een uitbreiding van de capaciteit van de crisisjeugdhulpnetwerken anderzijds. De omvang van deze capaciteitsuitbreiding is nog niet duidelijk³⁸. Voor de mobiele aanpak is het de bedoeling opnamevermijdend en -verkortend te werken. Voor de residentiële aanpak zal 10% van alle erkende K-bedden³⁹ moeten worden vrijgehouden voor minderjarigen in crisis. Nadeel is wel dat het aantal K-bedden sterk verschilt per regio en ook niet meer aangepast zou zijn aan de huidige behoefte.

Zodra de crisiscomponent van de GGZ-netwerken is geïntegreerd in de crisisjeugdhulp van bepaalde regio's, zullen de betrokken crisismeldpunten mee de toegang tot die specifieke capaciteit bewaken en een belangrijk aanspreekpunt vormen voor dergelijke problematieken. Dat impliceert een mogelijke stijging van het aantal aangemelde minderjarigen met psychische problemen bij de betrokken crisismeldpunten.

2.2.2 Concrete invulling van de crisisjeugdhulp

Gepaste en minst ingrijpende crisisjeugdhulp

Crisisjeugdhulp heeft als doel minderjarigen in een crisissituatie de *gepaste* hulpverlening te bieden⁴⁰.

De minderjarigen waarvoor geen crisismodule kan worden ingezet, krijgen minstens een consult. Dat is voor hen echter niet noodzakelijk de (meest) *gepaste* crisisjeugdhulp⁴¹.

Als het crisismeldpunt de minderjarige kan dispatchen naar één of meer crisismodules, is het onmogelijk na te gaan of hij de (meest) *gepaste* crisisjeugdhulp in de vorm van de (meest)

³⁸ De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de netwerken geestelijke gezondheidszorg ligt bij de federale minister voor volksgezondheid.

³⁹ De K-bedden zijn bedden in diensten voor neuropsychiatrie voor observatie en behandeling van minderjarigen. Concreet zijn ze bestemd voor kinderen en jongeren in een crisissituatie voor wie een spoedopname wenselijk is, of voor kinderen en jongeren die een observatie en een actieve behandeling nodig hebben, en dit steeds in het kader van een korte tot middellange ziekenhuisopname.

⁴⁰ Bron: document *Werkingsprocessen ITP – Hoofdstuk 9 Crisisjeugdhulp* van het Agentschap Jongerenwelzijn, p. 6, 12 en 16.

⁴¹ Zelfs als geen crisismodule kon worden ingezet wegens een volzet of onbeschikbaar aanbod. Dat betekent niet dat die minderjarigen daarna aan hun lot werden overgelaten. Vaak wordt hulp gezocht (door het crisismeldpunt en de aanmelder) en toch nog gevonden in de familiale context, bij derden, in een ziekenhuis, enzovoort. Dat wordt evenwel niet geregistreerd in de databank IJH.

gepaste crisismodule of combinatie van modules heeft gekregen. Het crisismeldpunt kan immers zijn indicatiestelling niet registreren in de databank IJH. Alleen de hulp die de aanmelder *vraagt*, wordt geregistreerd. Bepaalde crisismeldpunten zijn van oordeel dat ze in afnemende mate de (meest) *gepaste* crisismodule of combinatie van modules kunnen aanbieden⁴². Complexere problematieken bij de crisissen en de verhoogde instroom zouden daarvan de oorzaken zijn.

Binnen het kader van de meest gepaste jeugdhulp (hulp die in gelijke mate effect sorteert) dient de minderjarige, zo mogelijk, de *minst ingrijpende* hulp te krijgen⁴³. Dat betekent dat de hulp zoveel mogelijk mobiel dient te worden verschaft en dat residentiële (crisis)opvang de uitzondering moet zijn⁴⁴. Verschillende overwegingen liggen daaraan ten grondslag. Zo is er de verwachting dat de modules interventie en begeleiding – eerder dan opvang – gezinnen kunnen versterken. Vervolgens is er de idee is dat begeleiding en interventie minder duur zijn dan opvang. Als opvang nodig is, is het nuttig dat die zo dicht mogelijk bij het gezin, de school en de vrijetijdsverenigingen wordt gegeven om het sociaal leven van de minderjarige zo weinig mogelijk te onderbreken. Ten slotte is er de verplichting⁴⁵ crisisopvang altijd te combineren met crisisbegeleiding om te kunnen werken aan de oorzaken van de crisis en de kansen op terugkeer naar huis te maximaliseren.

Bovenstaande overwegingen doen geen afbreuk aan het feit dat crisisopvang vaak een noodzakelijk in te zetten crisismodule is om de fysieke integriteit van de minderjarige te vrijwaren of om een tijdelijke verwijdering uit het gezin te realiseren.

Verder in het rapport zal blijken dat crisisopvang eerder regel dan uitzondering is (zie 4.8.3, Tabel 19) en dat de verplichte combinatie met begeleiding vaak dode letter blijft. Sommige crisismeldpunten proberen de regel van verplichte combinatie wel toe te passen, maar dat lukt niet wanneer er geen begeleiding beschikbaar is. Bovendien wenst de betrokken voorziening in dergelijke situaties soms ook geen opvang in te zetten, zelfs indien die beschikbaar is.

Belang en aandeel van consult als vorm van crisisjeugdhulp

Consult is onmiskenbaar een belangrijke vorm van crisisjeugdhulp en vloeit voort uit het subsidiariteitsprincipe. Consult blijkt in een groot aantal aanmeldingen ook de meest gepaste hulp te zijn, namelijk in de gevallen waarin de inzet van een crisismodule (nog) niet nodig is. De crisismeldpunten geven eveneens consult voor het beperkte aantal aanmeldingen dat formeel onontvankelijk is (bijvoorbeeld time-outverzoeken⁴⁶) en als antwoord op loutere informatie- of adviesvragen van aanmelders.

⁴² Focusgroep crisismeldpunten van 19 mei 2017.

⁴³ Artikel 6, 4^e alinea van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp.

⁴⁴ Zie "En toen begonnen de bellen te rinkelen ..." – Een evaluatieonderzoek naar de crisisjeugdhulp, vanuit een multi-actorperspectief van het Onderzoekscentrum Kind & Samenleving (2013), blz. 61.

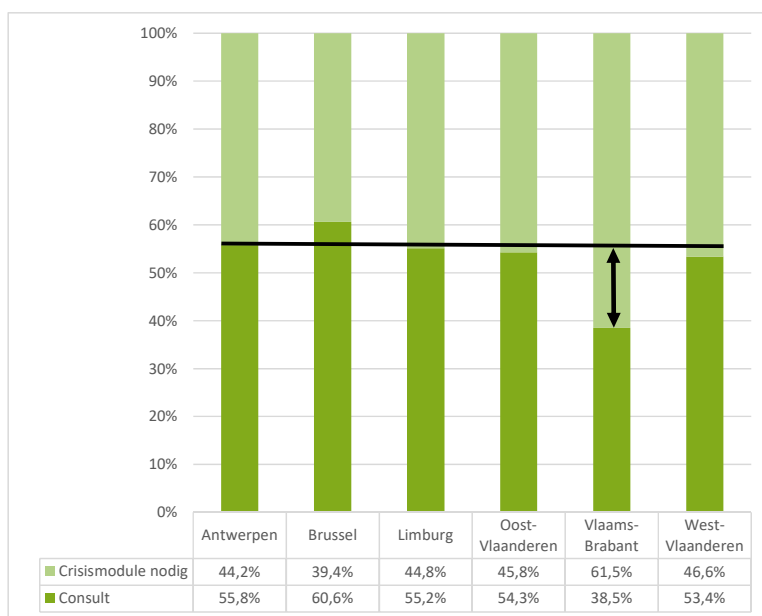
⁴⁵ Zie artikel 4, 2^e alinea, 4^o, van het ministerieel besluit van 24 februari 2014 met betrekking tot de crisisjeugdhulpverlening in de integrale jeugdhulp.

⁴⁶ Als de hulpverleningsrelatie met een minderjarige dreigt te blokkeren, bijvoorbeeld naar aanleiding van agressie ten opzichte van de hulpverleners of andere minderjarigen, kan de voorziening in kwestie een verzoek richten aan een andere voorziening om de hulpverlening tijdelijk over te nemen. Het is de bedoeling dat via een korte afkoelings- en bezinningsperiode het vastgelopen hulpverleningstraject wordt gedeblokkeerd.

Consult als meest gepaste vorm van crisisjeugdhulp

Niet alle regio's bieden evenveel consult als meest gepaste crisishulp of als antwoord op een informatieve of preventieve nood, zoals blijkt uit de onderstaande grafiek. Daarin valt op dat Vlaams-Brabant slechts in 38,5% van de aanmeldingen consult inzet, terwijl het gemiddelde voor de andere regio's 55,8% is (zwarte lijn) en de overige regio's bovendien een heel gelijk beeld vertonen.

Grafiek 1 – Aandeel van consult in geboden crisisjeugdhulp



Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

De mate waarin een crisismeldpunt consult als meest gepaste hulpvorm biedt of kan bieden, heeft een directe invloed op de mate waarin het crisismeldpunt een beroep moet doen op het betrokken crisisnetwerk. Zo moest in Vlaams-Brabant in de onderzochte periode voor 61,5% van de aanmeldingen een crisismodule worden ingezet en gevonden, terwijl het gemiddelde voor de andere regio's maar 44,2% bedroeg.

Verschillende factoren kunnen een invloed hebben op de mate waarin een crisismeldpunt bereid of in staat is om in dergelijke situaties een consult te geven:

- specifieke invulling van zijn opdracht door het crisismeldpunt zelf;
- onvoldoende personeel om een dergelijk consult te kunnen bieden;
- ernst van de aangemelde crisissen waarop consult geen afdoende antwoord biedt;
- mate waarin de jeugdrechtbanken al een crisismodule hebben geïndiceerd;
- de verhouding met de aanmelders waarbij een crisismeldpunt al dan niet ingaat op hun vraag naar de inzet van een (bepaalde) crisismodule.

Consult als noodoplossing

Consult wordt ook gegeven als een crisismodule wel is vereist, maar niet beschikbaar is. In die zin is consult niet de meest gepaste hulpvorm, maar eerder een tijdelijke actie om de crisis te beheersen, al dan niet in afwachting van het alsnog vrijkomen van een module. Vermits consult hier wordt ingezet als een noodoplossing en dus niet als meest gepaste vorm van hulp, zal het Rekenhof een dergelijk consult verder beschouwen als een niet-beantwoorde hulpvraag of als een situatie waarin geen inzet van een crisismodule mogelijk is.

“Mama belt over haar 15-jarige zoon. X is steeds vaker agressief. Afgelopen weekend is een ruzie geëscaleerd en wou hij haar van de trap duwen, er is toen een tussenkomst geweest van de politie. Er moet volgens haar thuis dringend iets veranderen. Mama heeft het gevoel dat een langdurige opvang in een voorziening nodig is. Mama bevraagt wat de mogelijkheden zijn en of wij hem op wachtlijsten kunnen plaatsen.”

Belang van consult

Elke aangemelde minderjarige voor wie geen crisismodule moet of kan worden ingezet, heeft minstens crisisjeugdhulp gekregen in de vorm van een consult aan zijn aanmelder. Dat onderstreept nogmaals het belang en de centrale positie van consult als hulpvorm binnen het systeem van crisisjeugdhulp. In die zin zijn crisismeldpuntwerkers dan ook belangrijke crisisjeugdhulpverleners.

De aanmelders zijn echter van oordeel dat de kwaliteit, en dus de bruikbaarheid, van een consult sterk afhangt van de individuele medewerker van het crisismeldpunt. De bruikbaarheid wordt bovendien in vraag gesteld als de aanmelder zelf veel expertise in jeugdhulp heeft of juist te weinig: in het eerste geval omdat het consult dan als overbodig wordt ervaren en in het tweede geval omdat hij de adviezen mogelijk onvoldoende begrijpt. Aanmelders vertrouwd met jeugdhulp zijn vaak van oordeel dat de crisismeldpunten hun expertise in vraag stellen als zij niet willen ingaan op een bepaalde crisismodule.

2.3 Deelconclusie

Crisisjeugdhulp is in Vlaanderen een exponent van het intersectoraal samenwerkingsmodel dat het decreet integrale jeugdhulp in het leven heeft geroepen. Daardoor werden de sectorale schotten zoveel mogelijk weggewerkt. De integratie van de GGZ-netwerken is het sluitstuk van die operatie: de sector die tot dusver het minst geïntegreerd was, wordt nu ook meegenomen.

Waar de schotten tussen de sectoren inhoudelijk verdwenen, staan ze geografisch wel nog overeind. In die zin bestaat er vanuit organisatorisch oogpunt geen eenvormige crisisjeugdhulp voor heel Vlaanderen, maar is zij provinciaal uitgebouwd. Dat betekent ook dat het mogelijke hulpaanbod sterk afhankelijk is van wat regionaal beschikbaar is en er amper een beroep wordt gedaan op andere regio's.

De sector algemeen welzijnswerk (AWW) staat grotendeels in voor de organisatie van de crisismeldpunten; de andere sectoren voor het hulpaanbod vanuit de voorzieningen. Alle sectoren doen dat op vrijwillige basis. Bijgevolg kan de organisatie van crisisjeugdhulp te weinig

programmatorisch worden aangestuurd, want het berust vaak op de welwillendheid van de diverse sectoren en voorzieningen om aan het netwerk bij te dragen. Met uitzondering van sommige crisisbegeleidingsdiensten zijn er immers geen eigen crisisvoorzieningen. Daarnaast raakt de Vlaamse bevoegdheid rond jongerenwelzijn federale bevoegdheden, zoals de kinder- en jeugdpsychiatrie, en de bevoegdheid van de jeugdmagistratuur om maatregelen op te leggen. De crisismeldpunten staan dus vaak in een relatie van afhankelijkheid. Dat creëert regionale verschillen waarop de crisismeldpunten geen vat hebben, die er mogelijk toe leiden dat de toegang tot crisismodules niet in elke regio gelijk is.

De verschillende invulling van het takenpakket door een crisismeldpunt kan er ook toe leiden dat de garantie op crisisjeugdhulp verschilt van regio tot regio. De relatieve personeelsinzet van de crisismeldpunten, ingebed in CAW's, lijkt vrij gelijk, maar het is onduidelijk in hoeverre de overheid hier programmatorisch optreedt.

De crisismeldpunten registreren de aanmeldingen niet altijd op dezelfde manier, waardoor de gegevens niet uniform kunnen worden geïnterpreteerd. Meer uniformiteit is nochtans nodig om een exacter beeld van de hulpvraag te kunnen afleiden. Het registratiesysteem is te weinig bruikbaar als evaluatie- en sturingsinstrument. Het zal moeten blijken of *Insisto*, het recent ingevoerde registratiesysteem van de crisismeldpunten, daarop een antwoord biedt.

De minderjarige moet hulp op maat krijgen, zo nauw mogelijk aansluitend bij zijn leefwereld. Als crisisopvang toch onvermijdelijk is, dient het crisismeldpunt bijkomend ook crisisbegeleiding in te schakelen. Beide uitgangspunten lijken onder druk te staan, aangezien crisisopvang in de praktijk eerder regel dan uitzondering is.

Consult is de eerstelijnsvorm van crisishulpverlening en in ruim de helft van de gevallen beschouwen de crisismeldpunten consult als meest gepaste hulpvorm. Alleen Vlaams-Brabant scoort lager dan het gemiddelde. De mate waarin een crisismeldpunt erin slaagt consult aan te bieden, heeft een impact op de mate waarin beroep moet worden gedaan op de modules die het crisisnetwerk kan aanbieden.

HOOFDSTUK 3

Vraag naar crisisjeugdhulp

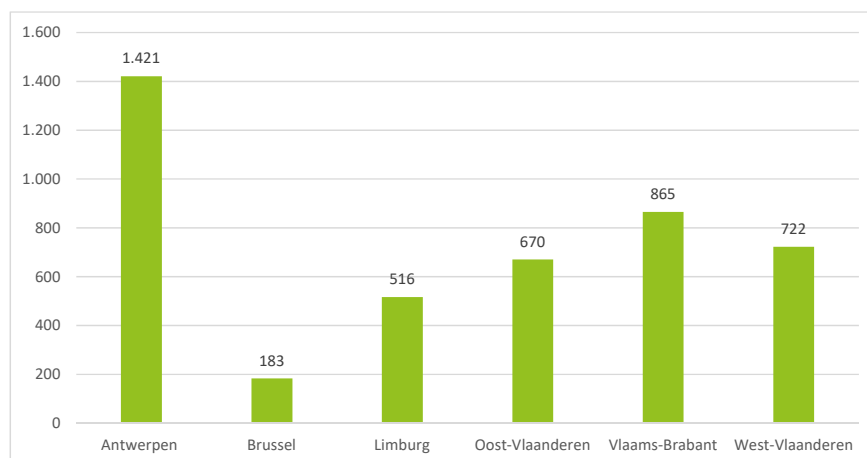
Het Rekenhof heeft bij zijn analyse van de vraagzijde alle aanmeldingen in aanmerking genomen van 1 juli 2015 tot en met 30 juni 2016, geregistreerd in de databank IJH. Dit hoofdstuk geeft eerst een algemeen en regiospecifiek beeld van de onderzoekspopulatie, alsook van haar evolutie in de tijd. Vervolgens gaat het dieper in op de groep van minderjarigen voor wie geen crisismodule kon worden ingezet, door na te gaan op welke punten die groep verschilt van de minderjarigen voor wie dat wel mogelijk was. Daarbij komen zowel *vaststaande* kenmerken (bijvoorbeeld leeftijd, tijdstip van aanmelding, type aanmelder) aan bod als kenmerken inzake *de aard van de crisissituatie* (problematiek van de minderjarige zoals blijkt uit de databank IJH).

3.1 Onderzoekspopulatie

De onderzoekspopulatie bestaat voor de vermelde periode uit alle individuele minderjarigen van wie de (her)aanmelding ontvankelijk werd bevonden en voor wie volgens het crisismeldpunt crisisjeugdhulp was vereist in de vorm van een crisismodule. Het gaat om de crisismodules interventie, begeleiding en opvang, al dan niet gecombineerd.

In de onderzochte periode waren er in totaal 7.402 aanmeldingen, waarbij 8.825 minderjarigen betrokken waren. Bij 4.377 minderjarigen (3.504 aanmeldingen) was de aanmelding ontvankelijk én diende een crisismodule te worden ingezet. De onderstaande grafiek geeft de regionale verdeling weer.

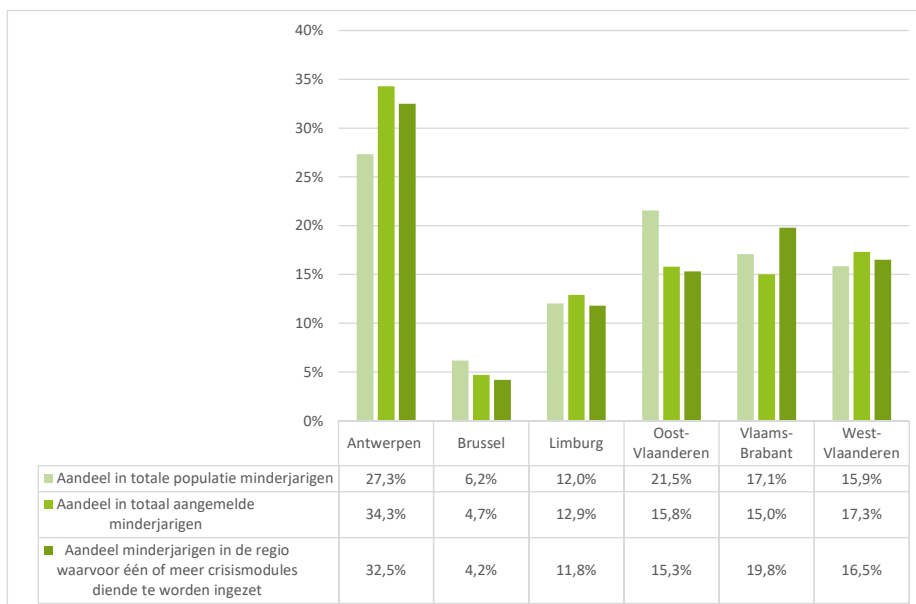
Grafiek 2 – Onderzoekspopulatie volgens regio



Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

In vergelijking met de drie vermelde referentiepunten (cf. 2.2.1) geeft dat het volgende beeld:

Grafiek 3 – Minderjarigenpopulatie versus totaal aangemelde minderjarigen versus onderzoekspopulatie



Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

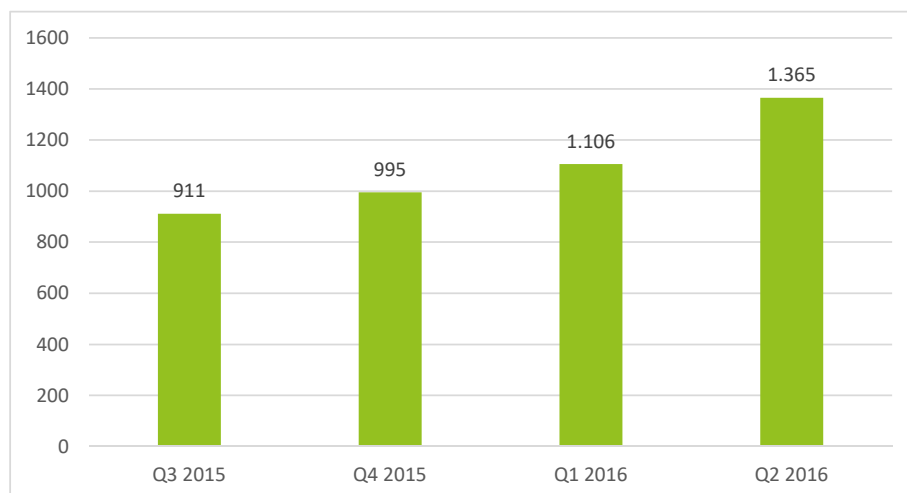
De verhouding tussen het aandeel minderjarigen in de regio waarvoor één of meer crisismodules diende te worden ingezet en het aandeel in de totale populatie minderjarigen, leert dat:

- in Antwerpen en Vlaams-Brabant die verhouding > 1 is:
 - o In Antwerpen is het aandeel minderjarigen dat een crisismodule nodig heeft (32,5%), immers hoger dan het aandeel in de populatie minderjarigen (27,3%). Wellicht is dat ten dele te wijten aan de vaststelling dat in de regio het aandeel *aangemelde* minderjarigen (34,3%) er hoger ligt dan in verhouding tot de populatie minderjarigen (27,3%).
 - o In Vlaams-Brabant is het aandeel minderjarigen dat een crisismodule nodig heeft (19,8%), ook hoger dan het aandeel in de minderjarigenpopulatie (17,1%). Dat is opmerkelijk, want het aandeel *aangemelde* minderjarigen (15%) is er lager dan het aandeel in de populatie minderjarigen (17,1%). Dat is echter een gevolg van het aanzienlijk lager aandeel consult (cfr. grafiek 1) dat in die regio kon worden vastgesteld, wat de vraag naar crisismodules doet toenemen.
- in Brussel en Oost-Vlaanderen die verhouding < 1 is:
 - o Dat komt wellicht doordat het aandeel aangemelde minderjarigen in beide regio's beduidend lager ligt dan hun aandeel in de populatie minderjarigen (Oost-Vlaanderen: 15,8% tegenover 21,5% en Brussel: 4,7% tegenover 6,2%⁴⁷).

In de onderzochte periode deed zich een sterke stijging voor van het aantal minderjarigen waarvoor een crisismodule nodig was. De onderstaande grafiek toont aan dat de stijging zich kwartaal na kwartaal doorzet en zelfs exponentieel is: de stijging neemt nog toe.

⁴⁷ Met dien verstande dat het aantal Nederlandstalige minderjarigen in Brussel een inschatting is (zie voetnoot 16).

Grafiek 4 – Evolutie van de onderzoekspopulatie



Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

Regionaal ziet de evolutie van het aantal minderjarigen dat een crisismodule nodig had, eruit als volgt:

Tabel 3 – Evolutie van de onderzoekspopulatie (aangemeld en inzet module nodig) volgens regio

	Antwerpen	Brussel	Limburg	Oost-Vlaanderen	Vlaams-Brabant	West-Vlaanderen	Vlaamse Gemeenschap
Q3 2015	-	-	-	-	-	-	-
Q4 2015 v. Q3 2015	+5,4%	-20,4%	+44,0%	-1,2%	+7,8%	+18,0%	+9,2%
Q1 2016 v. Q4 2015	+2,4%	+20,5%	+9,9%	+11,3%	+11,7%	+20,00%	+11,2%
Q2 2016 v. Q1 2016	+28,9%	+2,1%	+4,2%	+4,5%	+90,4%	-3,8%	+23,4%
Q2 2016 v. Q3 2015	+39,2%	-2,0%	+64,8%	+4,9%	+134,0%	+42,3%	+49,8%

Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

Daaruit blijkt duidelijk dat de sterke stijging op Vlaams niveau in het laatste kwartaal (+23,4%) vrijwel uitsluitend toe te schrijven is aan een belangrijke stijging in de regio Antwerpen (+28,9%) en een explosieve stijging in de regio Vlaams-Brabant (+90,4%). Vlaams-Brabant draagt op die manier voor 65,6% bij aan de stijging in het tweede kwartaal van 2016. Limburg en West-Vlaanderen laten forse stijgingen in de voorgaande kwartalen optekenen. Alleen Oost-Vlaanderen en Brussel kennen beperktere stijgingen.

Volgens de crisismeldpunten is de stijging van het *totaal aantal aanmeldingen* onder meer te wijten aan de volgende elementen:

- de verzaaging van het reguliere aanbod (met lange wachtlijsten tot gevolg), waardoor hulpverleners hun toevlucht zoeken tot crisiseugdhulp om alsnog op korte termijn een oplossing te kunnen bieden aan de betrokken minderjarige en zijn omgeving;
- de nieuwe categorieën aanmelders die zijn toegevoegd door het decreet integrale jeugdhulp: de sociale dienst bij de jeugdrechtsbank, de minderjarigen zelf (en hun directe omgeving) en de jeugdmagistraten;
- het gestegen aantal oneigenlijke aanmeldingen (bijvoorbeeld minderjarigen die eigenlijk in een gesloten instelling horen, minderjarigen die eerder thuis horen in een gemandateerde voorziening);
- de samenwerking met de crisiszorg GGZ⁴⁸.

“Jong gezin met kindje van 3 maanden heeft financiële problemen waardoor moeder soms geen poedermelk kan kopen. De moeder heeft haar kind gisteren door elkaar geschud, de pampers van de baby zit steeds vol. Er is geen informeel netwerk. Er is gekeken naar een CKG, maar hier zijn lange wachtlijsten.”

Het Rekenhof kon enkel de tweede vermelde oorzaak onderzoeken op basis van de databank IJH. Uit zijn analyse blijken vooral de onderstaande aanmelders te hebben bijgedragen aan het gestegen aantal minderjarigen dat een crisismodule nodig had.

Tabel 4 – Aanmelders die het meest bijdragen tot de stijging van de onderzoekspopulatie

Aandeel in de stijging		
Q3 2015 naar Q4 2015	CLB	86,9%
Q4 2015 naar Q1 2016	Gemandateerde voorzieningen (VK: Vertrouwenscentrum Kindermishandeling en OCJ: Ondersteuningscentrum Jeugdzorg)	46,9%
	Sociale dienst bij de jeugdrechtsbank (SDRJB)	34,2%
Q1 2016 naar Q2 2016 ⁴⁹	Sociale dienst bij de jeugdrechtsbank (SDRJB)	29,3%
	CLB	25,1%
	Politie	14,7%

Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

Uit de tabel kan worden afgeleid dat slechts enkele aanmelders voor het merendeel van de stijging verantwoordelijk zijn. Met uitzondering van het Vertrouwenscentrum Kindermishandeling behoren ze tot de grote aanmelders (SDRJB, CLB, politie en OCJ, zie 3.2.2). Vooral zij zijn voor de stijging verantwoordelijk, eerder dan bijvoorbeeld de kleinere categorieën zoals de jeugdrechter en de minderjarige (of omgeving) zelf.

⁴⁸ Gelet op de recente, nog lopende hervormingen op dat vlak (zie 2.2.1), lijkt het weinig waarschijnlijk dat dit element een grote invloed had op het aantal aanmeldingen in de onderzochte periode.

⁴⁹ Bij de exponentiële stijging in de regio Vlaams-Brabant in het laatste onderzochte kwartaal (grafiek 5) zijn het ook de politie, de CLB's en de sociale diensten bij de jeugdrechtsbank die in hoofdzaak (samen 63,5%) hebben bijgedragen aan de stijging (met respectievelijk 11,8%, 24,1% en 27,7%) en niet de minderjarige (of zijn omgeving), noch de jeugdrechters.

3.2 Discriminerende kenmerken van de crisissituatie

Het Rekenhof ging na of er een verband bestond tussen bepaalde kenmerken in de databank IJH en het al dan niet krijgen van crisisjeugdhulp.

3.2.1 Periode en regio van aanmelding

In totaal hebben 1.247 minderjarigen⁵⁰ geen crisismodule gekregen omdat het aanbod volzet of onbeschikbaar was. Dat komt neer op 28,5% van alle minderjarigen die een crisismodule nodig hadden.

De onderstaande grafieken tonen per regio op kwartaalbasis en op jaarbasis het aandeel minderjarigen voor wie geen crisismodule kon worden ingezet in de onderzochte periode.

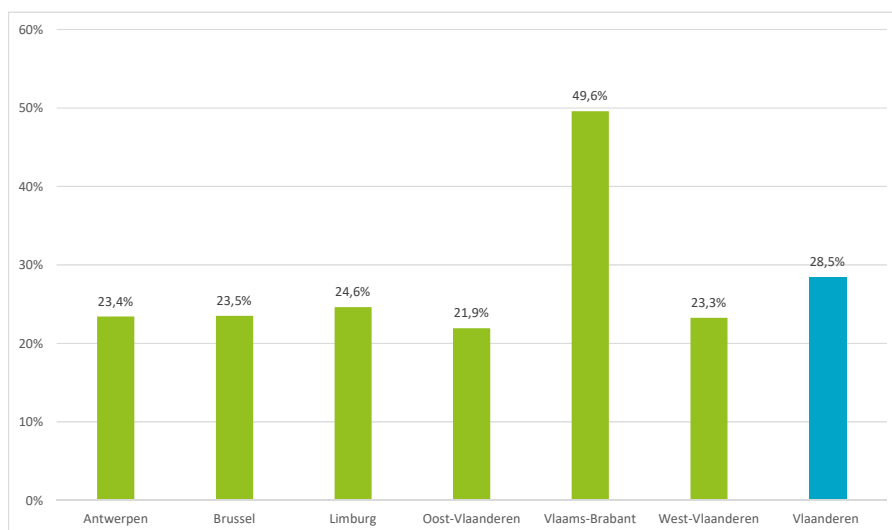
Grafiek 5 – Evolutie volgens regio van het aandeel minderjarigen dat geen crisismodule kreeg – op kwartaalbasis



Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

⁵⁰ Het betreft hier geen 1.247 unieke minderjarigen. Elke keer dat een minderjarige wordt heraangemeld, wordt hij immers opnieuw geteld.

Grafiek 6 – Aandeel minderjarigen per regio dat geen crisismodule kreeg – op jaarbasis (Q3 2015-Q2 2016)



Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

Uit de regionale analyse blijken de volgende vaststellingen:

- Op kwartaalbasis is het aantal minderjarigen dat geen crisismodule heeft gekregen, sterk verschillend van regio tot regio, maar het evolueert voor heel Vlaanderen onmiskenbaar in stijgende lijn. De evolutie is echter niet eenduidig lineair (lichte terugval in bijna elke regio in Q1 2016 in vergelijking met Q4 2015). Mogelijk spelen hier nog onbekende seizoensgebonden effecten. Voor drie regio's (Antwerpen, Oost- en West-Vlaanderen) is de schommeling van het aandeel niet-beantwoorde hulpvragen eerder beperkt.
- Op *jaarbasis* is het aantal minderjarigen dat geen crisismodule heeft gekregen, opvallend gelijk tussen de regio's: het situeert zich tussen de 20 en 25%, met uitzondering van Vlaams-Brabant. In het algemeen hebben dus 20 tot 25% van de minderjarigen de nodige inzet van één of meer crisismodules niet gekregen⁵¹. Zoals eerder in dit rapport aangegeven (zie 2.2.2), bevindt ook het aandeel consult zich nagenoeg in alle regio's op een gelijk niveau, maar ook daar met uitzondering van Vlaams-Brabant.
- Vlaams-Brabant vertoont een atypisch beeld: het aantal minderjarigen voor wie geen crisismodule kon worden ingezet, is heel sterk toegenomen en globaal meer dan dubbel zo groot (49,6%) dan in de andere regio's (23,3%). Dat cijfer verhoogt ook het aantal niet-beantwoorde hulpvragen voor heel Vlaanderen (28,5%) en verklaart grotendeels de sterke stijging voor heel Vlaanderen in het laatste kwartaal.

⁵¹ Ook hier moet rekening worden gehouden met de niet-uniforme registratie van heraanmeldingen (zie 2.2.1) en is het dus mogelijk dat er in realiteit grotere verschillen zijn.

3.2.2 Type aanmelders

De onderstaande tabel geeft voor de onderzoekspopulatie een overzicht van de 20 belangrijkste aanmelders – zoals aangeduid in de databank IJH – gerangschikt volgens het aantal minderjarigen dat ze hebben aangemeld in de onderzochte periode⁵². Ook wordt per aanmelder aangegeven aan hoeveel minderjarigen geen crisishulp in de vorm van een module kon worden geboden.

Tabel 5 – Niet-beantwoorde hulpvragen naargelang type aanmelder

	Type aanmelder	Aantal minder-jarigen aangemeld	Percentage minder-jarigen aangemeld	Geen crisishulp
1	Sociale dienst bij de jeugdrechtsbank (SDJRB)	1.016	23,2%	25,6%
2	Centrum voor Leerlingenbegeleiding (CLB)	438	10,0%	32,9%
3	Politie	432	9,9%	23,4%
4	Ondersteuningscentrum Jeugdzorg (OCJ)	419	9,6%	26,7%
5	Jeugdrechter (procedure hoogdringendheid)	189	4,3%	20,1%
6	GGZ – Kinder- en jeugdpsychiatrie	177	4,0%	40,7%
7	Minderjarige (of zijn directe omgeving)	167	3,8%	31,1%
8	Jeugdrechtsbank	155	3,5%	31,6%
9	Bijzondere Jeugdbijstand (BJB) – private mobiele of ambulante hulp	150	3,4%	24,0%
10	K&G – Vertrouwenscentrum Kindermishandeling (VK)	145	3,3%	26,2%
11	K&G Centrum voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning (CKG)	120	2,7%	8,3%
12	Sector Algemeen Welzijnswerk (AWW) – autonoom CAW	104	2,4%	28,9%
13	GGZ – Centrum voor Geestelijke Gezondheid (CGG)	97	2,2%	33,0%
14	Parket	73	1,7%	16,4%
15	Geneeskunde – Algemeen Ziekenhuis	73	1,7%	42,5%
16	Sector Algemeen Welzijnswerk (AWW) – OCMW	45	1,0%	33,3%
17	Bijzondere Jeugdbijstand (BJB) – Private residentiële hulp	44	1,0%	47,7%
18	K&G – Pleegzorg	38	0,9%	26,3%
19	Geneeskunde – Huisarts	35	0,8%	45,7%
20	Ander crisismeldpunt	30	0,7%	40,0%

De lichtblauwe vakken betreffen de types aanmelders met een aandeel van meer dan 40% niet beantwoorde hulpvragen

Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

De tabel toont in de eerste plaats aan dat er heel wat types aanmelders zijn, maar dat de meerderheid van de minderjarigen door slechts vier types wordt aangemeld:

- bijna een kwart van de minderjarigen wordt aangemeld door de sociale dienst bij de jeugdrechtsbank (SDJRB);

⁵² De tabel bevat dus niet alle 4.377 minderjarigen, maar enkel de minderjarigen die zijn aangemeld door één van de twintig grootste aanmelders: met name 3.947 of 90,2% van het totaal. De databank bevatte immers maar liefst 146 verschillende categorieën aanmelders.

- daarna volgen drie types die elk ongeveer één tiende van de minderjarigen aanmelden: de CLB's, de politie en de ondersteuningscentra jeugdzorg (OCJ).

Er is een sterke interactie tussen het justitieel apparaat (SDJRB, jeugdrechter, jeugdrechtbank, parket) en de crisisnetwerken, aangezien alle (para)justitiële actoren samen ongeveer een derde van de minderjarigen aanmelden. De gemandateerde voorzieningen (OCJ en VK) melden samen 12,9% van de minderjarigen aan.

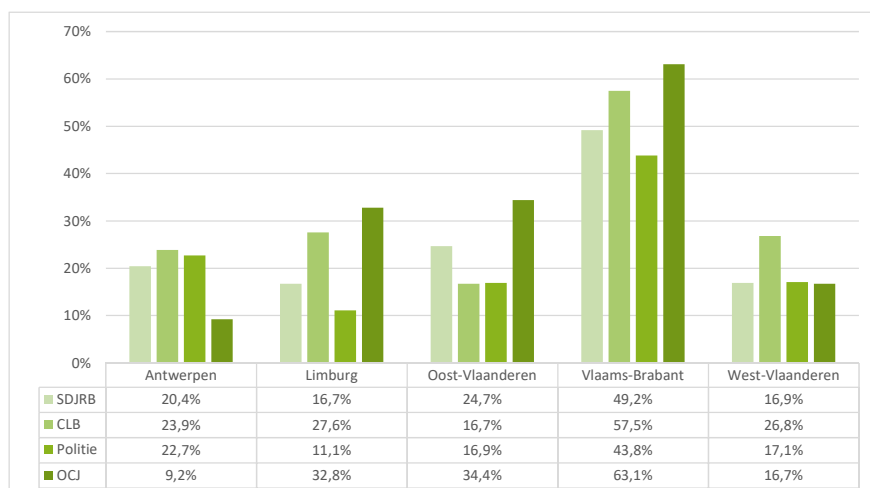
De types aanmelders met het grootste aandeel niet-beantwoorde hulpvragen (ruim 40%, blauw gemarkeerd) zijn de residentiële voorzieningen bijzondere jeugdbijstand, huisartsen, algemene ziekenhuizen, kinder- en jeugdpsychiatrie en de andere crisismeldpunten. Bij vier ervan gaat het echter om kleine aantallen minderjarigen⁵³. Binnen de

top-5 van aanmelders is het risico op een niet-beantwoorde hulpvraag het laagst als de jeugdrechter aanmeldt in het kader van een procedure hoogdringendheid (20,1%) en het hoogst als de aanmelding uitgaat van het CLB (32,9%).

“Hoogdringendheid. Pasgeboren kindje, heeft het ziekenhuis nog niet verlaten omdat ze zich zorgen maken over de thuissituatie. Ouders zijn drugverslaafd. Hun huis is een zoo: gigantisch veel dieren. Mama heeft anorexia, papa heeft psychische problemen en kan heel agressief zijn. Bezorgdheid dat ouders hun kind komen halen uit het ziekenhuis.”

De grootste drie aanmelders op Vlaams niveau (SDJRB, CLB en politie) staan ook in elke regio (behalve Brussel) in de top-5. De onderstaande tabel schetst het percentage niet-geholpen minderjarigen op regionaal niveau⁵⁴ voor de vier grootste aanmelders⁵⁵. Hoewel op Vlaams niveau de verschillen in niet-beantwoorde hulpvragen tussen de grootste aanmelders al bij al beperkt zijn, is de variatie op regionaal niveau groter. In Vlaams-Brabant is het aandeel niet-geholpen jongeren voor alle aanmelders opvallend hoog.

Grafiek 7 – Aandeel niet-geholpen minderjarigen volgens regio en type aanmelder



Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

⁵³ Bij kleine aantallen kan de aanmelding van bijvoorbeeld een groot gezin een aanzienlijke impact hebben op de cijfers en dient de interpretatie met de nodige omzichtigheid te gebeuren.

⁵⁴ Behalve Brussel, wegens te kleine aantallen.

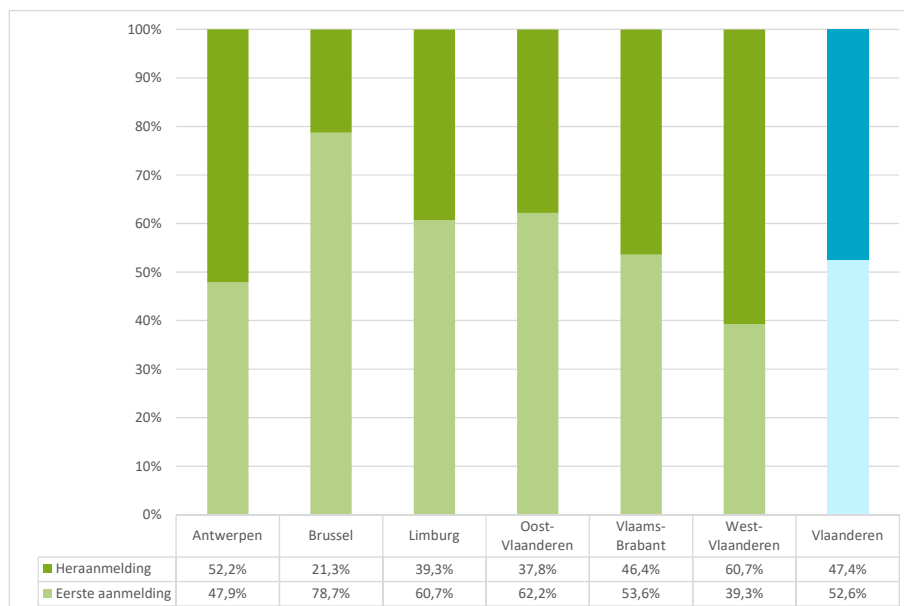
⁵⁵ De andere aanmelders zijn niet opgenomen wegens te kleine aantallen.

3.2.3 Eerste aanmelding versus heraanmelding

Heel wat minderjarigen worden verschillende keren aangemeld. Zo waren er in de onderzochte periode 2.302 minderjarigen betrokken bij een eerste aanmelding, terwijl er 2.075 minderjarigen waren betrokken bij een heraanmelding (voor wie dus voordien al één of meer keren een aanmelding plaatsvond). De onderstaande grafiek toont de verhouding tussen de eerste aanmeldingen en de heraanmeldingen.

“X is gekend in ons netwerk. Hij werd al ettelijke keren opgevangen, maar de opvang liep steeds fout af. X kon naar voorziening A, maar daar zou het nu ook fout gelopen zijn. Politie meldt X aan, omdat er geen andere opvangmogelijkheden zijn.”

Grafiek 8 – Eerste aanmeldingen en heraanmeldingen

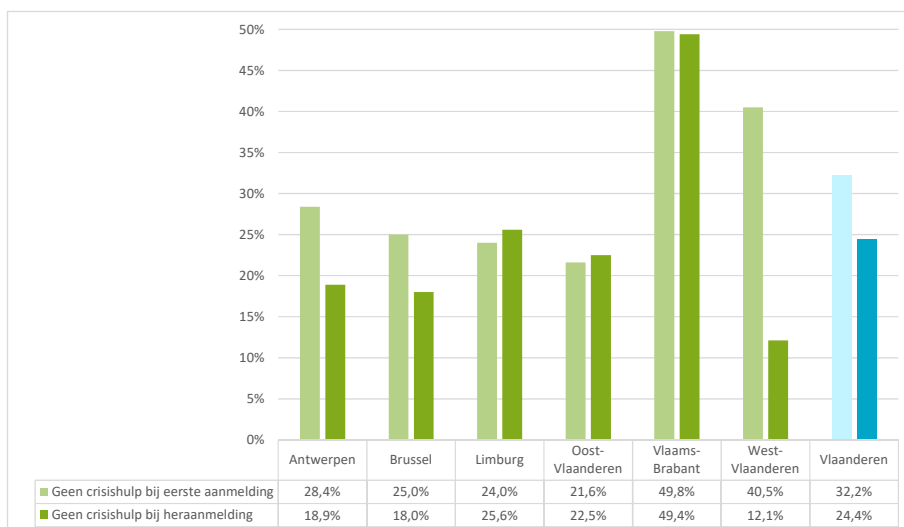


Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

In de meeste regio's is de meerderheid van de minderjarigen betrokken in een eerste aanmelding. In de regio West-Vlaanderen (en in mindere mate Antwerpen) is de situatie omgekeerd: meer dan 60% van de minderjarigen wordt daar heraanmeld.

De onderstaande grafiek toont het aandeel minderjarigen voor wie geen crisismodule kon worden ingezet bij een eerste aanmelding en bij een heraanmelding.

Grafiek 9 – Niet-gekregen crisishulp bij eerste aanmelding en heraanmelding



Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

Het aandeel minderjarigen voor wie geen crisismodule kon worden ingezet, is op Vlaams niveau gemiddeld acht procentpunt hoger bij de eerste aanmeldingen (32,2%) dan bij de heraanmeldingen (24,4%). Voor de regio's Limburg, Oost-Vlaanderen, en Vlaams-Brabant is het aandeel ongeveer gelijk. Voor de regio West-Vlaanderen valt op dat het aandeel *geen crisishulp* vrij hoog is bij de eerste aanmeldingen en zeer laag bij de heraanmeldingen (slechts 12,1%).

Het is de vraag of bovenstaande vaststellingen voortvloeien uit (regiodiverse) registratiepraktijken (zie 2.2.1), dan wel of er crisisgerelateerde oorzaken zijn. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk waarom de regio West-Vlaanderen afwijkt van de andere regio's.

3.3 Niet-discriminerende kenmerken van de crisissituatie

Het onderstaande overzicht bevat de kenmerken die het Rekenhof rechtstreeks uit de databank kon halen en waarvoor het *geen opvallende verschillen* heeft vastgesteld tussen de groep minderjarigen die wel crisisjeugdhulp hebben gekregen en de groep die daarvan verstoken bleef. Het gaat om de volgende vijf parameters: tijdstip van aanmelding, aantal minderjarigen per aanmelding, leeftijd en geslacht, nationaliteit en origine, en niet-begeleide minderjarige. Het Rekenhof geeft ook enkele algemene bedenkingen bij die niet-discriminerende kenmerken.

Tabel 6 – Niet-discriminerende kenmerken

Parameter	Opmerkingen
Tijdstip van aanmelding	<i>Dagdeel</i> De overgrote meerderheid (90%) van de aanmeldingen vindt plaats tijdens de kantooruren, en dan vooral in de voormiddag (57,7%). Het aantal aanmeldingen 's nachts is beperkt (2,2%) en gebeurt in meer dan de helft van de gevallen door de politie. <i>Weekdag versus weekend</i> Het aandeel van de verschillende weekdays is opvallend gelijk verdeeld (van 17,6% tot 20,4%), met een iets groter aantal net voor en na het weekend. Tijdens het weekend zijn er weinig aanmeldingen (zaterdag 2,2%; zondag 1,7%). Het aantal aanmeldingen blijkt dus sterk geconcentreerd binnen de kantooruren op weekdays, terwijl meer aanmeldingen konden worden verwacht buiten de kantooruren en in het weekend, omdat minderjarigen net dan in de familiale context verblijven en veel crisissen en conflictsituaties daar hun oorsprong vinden. Een mogelijke verklaring is de (beperkte) bereikbaarheid van heel wat aanmelders. Ook de school en het CLB als tussenpersoon tussen de minderjarige en de andere aanmelders kunnen een belangrijke rol spelen. <i>Schoolvakanties</i> Uit de analyse blijkt een lichte stijging van het aantal minderjarigen waarvoor geen crisismodule kon worden ingezet in de periode net voor de kerstvakantie en de zomervakantie⁵⁶.
Aantal minderjarigen per aanmelding	Bij iets meer dan twee derde van de aangemelde minderjarigen waarvoor een crisismodule moest worden ingezet, ging het om slechts één minderjarige. Het percentage waarvoor geen crisismodule kon worden ingezet, stijgt naarmate er meer minderjarigen bij betrokken zijn, maar die stijging is vrij beperkt. Als het gaat om veel minderjarigen (7 of 8), dan ligt het percentage zelfs op 0% (dan hebben alle minderjarigen crisisjeugdhulp in de vorm van een module gekregen). Voor grotere gezinnen (vanaf 3 of meer minderjarigen) wordt eerder voor de mobiele modules gekozen in plaats van crisisopvang, wellicht omdat het bijzonder moeilijk is deze minderjarigen gezamenlijke residentiële crisisopvang te bieden. Het aantal grotere gezinnen in de onderzochte populatie is eerder beperkt: het betreft 16,7% van het aantal minderjarigen die een crisismodule nodig hadden.
Leeftijd en geslacht	<i>Leeftijd</i> De 12- tot 16-jarigen vormen de grootste groep (32,5%). Bij meisjes is dat meer uitgesproken dan bij jongens (39,7% versus 29,2%). Deze leeftijdscategorie is in alle regio's het meest vertegenwoordigd; alleen in Brussel vormen de 6- tot 12-jarigen het grootste aandeel (31,2%). <i>Geslacht</i> Het aandeel jongens is ongeveer gelijk aan het aandeel meisjes. Het verschil is beperkt en beiden maken ongeveer de helft uit van de populatie (48,4 versus 45,3%). In de andere gevallen was het geslacht onbekend (6,3%)⁵⁷. Regionaal werden geen sterke verschillen opgemerkt. Enkel in Brussel was het aandeel jongens aanzienlijk hoger dan het aandeel meisjes (58,5% versus 35,0%).
Nationaliteit en origine	De nationaliteit en origine van de betrokken minderjarigen zijn in bijna de helft van de aanmeldingen onbekend (respectievelijk 45,2% en 48,0%). Wellicht delen de aanmelders die informatie niet direct mee en doen de crisismeldpunten minder inspanning om dat te achterhalen (voor hen weinig relevant).
Niet-begeleide minderjarige	1,9% van alle aangemelde, ontvankelijke minderjarigen waren niet-begeleide minderjarigen. In absolute aantallen komt dat neer op 85 minderjarigen. Daarvan werden 51 aangemeld in de regio Brussel.

Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

⁵⁶ Binnen het tijdsbestek van één jaar kan dit toeval zijn; de invloed van schoolvakanties op het al dan niet krijgen van crisishulp vergt een meerjarige analyse.

⁵⁷ Als de crisismeldpunten in de databank IJH bij de rubrieken leeftijd, geslacht, nationaliteit en origine *onbekend* hebben opgegeven, bleek de groep minderjarigen waarvoor geen crisismodule(s) kon(den) worden ingezet, aanzienlijk groter (parameters geslacht, nationaliteit, origine) of iets groter (parameter leeftijd) te zijn dan als ze die informatie wel registreerden of konden registreren. Dat is mogelijk te wijten aan de registratiepraktijk, waarbij de crisismeldpunten nalaten alle informatie te registreren als ze voor de betrokken minderjarige toch geen crisismodule kunnen inzetten.

3.4 Problematiek versus niet-geboden crisishulp

3.4.1 Classificatie

In de databank IJH nemen de crisismeldpunten een korte omschrijving op van de crisissituatie. Doorheen dit rapport werden enkele uittreksels daarvan opgenomen.

Voor alle aanmeldingen in de onderzochte periode die een crisismodule vereisten, heeft het Rekenhof de omschrijving van deze crisissituaties geanalyseerd aan de hand van een classificatiesysteem⁵⁸. Dat classificatiesysteem is in grote lijnen opgedeeld in problematieken die kunnen worden gelinkt aan:

- de persoon van de minderjarige;
- de gezinscontext;
- specifieke tegenindicaties⁵⁹ die de voorzieningen vaak gebruiken;
- de wachtlijstproblematiek.

Een gedetailleerd overzicht van de indeling van het classificatiesysteem is opgenomen in de onderstaande tabel. Bijlage 2 bevat onderzoekstechnische toelichting bij dit onderdeel van het onderzoek.

Bij 4.097 minderjarigen (93,6%) bevatte de omschrijving van de crisissituatie voldoende informatie om één of meer aanwijzingen van ten minste één problematiek vast te stellen. De onderstaande tabel geeft aan hoe vaak de betrokken problematiek voorkwam. De tabel geeft ook weer hoeveel procent van de minderjarigen verstoken bleef van de nodige hulp hoewel er aanwijzingen waren van de betrokken problematiek.

De informatie die de tabel bevat, moet echter met de nodige omzichtigheid worden geïnterpreteerd:

- De omschrijving in de databank is slechts een eerste inschatting van de crisis door de crisismeldpunten, dus zeker geen diagnosestelling. Daardoor bevat de omschrijving mogelijks geen of te weinig indicaties van de onderliggende oorzaken van de crisis. Bovendien is nooit met zekerheid vast te stellen wat de verhouding is tussen de problematiek waarvoor aanwijzingen zijn gevonden en de crisissituatie. Die kan een oorzaak dan wel een gevolg van de crisissituatie zijn⁶⁰.

De cijfers over de crisissituaties steunen dus op de inschatting door de crisismeldpunten en geven geen absoluut beeld van de ernst, de impact of van het meer of minder frequent voorkomen van een bepaalde problematiek. Om dat alles te kunnen vaststellen, zou elke crisis in detail moeten worden bestudeerd, zou de betrokken minderjarige voor langere tijd moeten worden opgevolgd, enzovoort. Dat valt buiten de scope van dit onderzoek, maar ook buiten de opdracht van de crisismeldpunten.

⁵⁸ Bij de samenstelling daarvan werd uitgegaan van het classificatiesysteem zoals uitgewerkt door een wetenschappelijk medewerkster van het Departement WVG, dat op zijn beurt is gebaseerd op het CAP-J-systeem van de Nederlandse overheid.

⁵⁹ Dit zijn uitsluitingsgronden die de voorzieningen hanteren bij hun afweging om al dan niet in te gaan op een vraag naar crisishulp (zie ook 4.3.6).

⁶⁰ Zo kan wegliepgedrag een gevolg zijn van een crisissituatie, waar bijvoorbeeld seksueel misbruik op de minderjarige aan de basis van ligt, maar net zo goed een oorzaak: typisch tienergedrag waarbij de grenzen van het ouderlijk gezag worden afgetast.

- Het verschil in de reeds aangehaalde registratiepraktijk heeft mogelijk een impact op de cijfers (zie 2.2.1 en voetnoot 24): er bestaat immers een grote variatie in hoe uitgebreid elk crisismeldpunt de crisissituatie omschrijft. Om aanwijzingen te vinden, kon het Rekenhof enkel uitgaan van de omschrijvingen zoals de crisismeldpunten die in de databank opnemen. Het is evident dat er meer aanwijzingen kunnen worden gevonden als de crisissituatie uitgebreider is omschreven. Onder andere⁶¹ om die reden werden enkel de resultaten op Vlaams niveau in aanmerking genomen.
- Het spreekt voor zich dat problematieken in diverse gradaties en combinaties kunnen voorkomen in dezelfde crisissituatie⁶², zodat de problematieken en de (sub)clusters van problematieken elkaar in hoge mate overlappen⁶³.
- De tabel geeft ook weer hoeveel procent van de minderjarigen verstoken bleef van de nodige hulp hoewel er aanwijzingen waren van een bepaalde problematiek. Daarmee is geenszins aangetoond dat de problematiek ook de oorzaak (causaal verband) is van het al dan niet krijgen van crisishulp. Ook dat zou immers een diepteonderzoek hebben vereist van elke individuele crisissituatie en het gevolg dat eraan werd gegeven.

De informatie moet dan ook worden beschouwd als een verzameling van mogelijke aanwijzingen die zoveel mogelijk moeten worden getoetst aan andere inzichten.

Tabel 7 – Problematiek versus niet-geboden crisishulp (modules)⁶⁴

	Problematiek	Betrokken minderjarigen	% betrokken minderjarigen	% zonder crisishulp
1	Suicidepogingen en -gedachten	246	6,0%	40,2%
2	Automutilatie	121	3,0%	31,4%
3	Stemmingsproblemen en -stoornissen	124	3,0%	39,5%
4	Overige (angst, teruggetrokken gedrag,...)	148	3,6%	36,5%
Combinatie 1 tot en met 4	Emotionele en psychosociale problemen (één of meer van problematieken 1-4)	495	12,1%	37,0%
5	Gedragsproblemen	1.140	27,8%	31,1%
6	Psychiatrisch ziektebeeld	107	2,6%	39,3%
7	Middelengebruik	215	5,3%	31,2%
8	Pervasive ontwikkelingsstoornissen (onder andere autisme)	209	5,1%	34,0%
9	Problemen met benedennormale intelligentie	114	2,8%	29,0%
10	Andere (problemen met vaardigheden, cognitieve ontwikkeling,...)	59	1,4%	28,8%
Combinatie 8 tot en met 10	Handicap en ontwikkelingsstoornis (één of meer van problematieken 8-10)	354	8,6%	32,5%
11	Weglooptgedrag	511	12,5%	29,2%
12	Andere lichamelijke problemen (onder andere ziekte, slaapproblemen,...)	35	0,9%	25,7%
1 tot en met 12	Problematisch persoonlijk functioneren minderjarige	1.881	45,9%	31,8%

⁶¹ Een regionale opdeling van de tabel kwam ook niet voor verdere analyse in aanmerking omdat vele problematieken voor de afzonderlijke regio's een te klein aantal minderjarigen vertegenwoordigen, wat een vertekend beeld zou kunnen geven.

⁶² In eenzelfde crisissituatie kunnen bijvoorbeeld perfect aanwijzingen worden gevonden voor automutilatie, verwaarlozing, fysiek geweld op de jongere en een huisvestingsproblematiek.

⁶³ Vandaar dat het totaal in de eerste kolom van de tabel hoger is dan 4.097.

⁶⁴ De aantallen met groen gekleurde achtergrond zijn geen subtotaal, maar duiden op een subcluster van problematieken. Een minderjarige kan immers tegelijk met meer problematieken te kampen hebben. De aantallen met geel gekleurde achtergrond duiden op een overkoepelende cluster van problematieken. De problematieken waarbij het hoogste aantal minderjarigen zijn betrokken, staan in het vet.

	Problematiek	Betrokken minderjarigen	% betrokken minderjarigen	% zonder crisishulp
13	Draagkracht overschreden	761	18,6%	26,5%
14	Seksueel geweld door minderjarige	19	0,5%	26,3%
15	Seksueel geweld op minderjarige	183	4,5%	24,6%
16	Fysiek geweld door minderjarige	469	11,5%	28,1%
17	Fysiek geweld op minderjarige	746	18,2%	17,7%
18	Psychisch/verbaal geweld door minderjarige	200	4,9%	28,0%
19	Psychisch/verbaal geweld op minderjarige	185	4,5%	18,4%
Combinatie 14 tot en met 19	Intrafamiliaal geweld (één of meer van problematieken 14-19)	1.408	34,4%	22,2%
20	Wegvallen, ontbreken of gebrekkig sociaal netwerk	654	16,0%	31,2%
21	Ontoereikende kwaliteiten van de opvoeding	440	10,7%	26,4%
22	Problemen in de ouder-kindrelatie	1.113	27,2%	25,3%
23	Verwaarlozing	304	7,4%	23,0%
24	Instabiele opvoedingssituatie (stiefouder, scheiding, alleenstaande ouder,...)	1.735	42,4%	25,7%
25	Problemen van de ouder (verslaving, psychiatrische problematiek,...)	1.302	31,8%	24,4%
26	Andere (problemen met ander gezinslid, andere familierelaties,...)	159	3,88%	18,2%
Combinatie 21 tot en met 26	Problematische opvoedingssituatie (één of meer van problematieken 21-26)	2.957	72,2%	25,7%
27	Huisvestingsproblematiek	255	6,2%	34,9%
28	Andere (financiële problemen)	191	4,7%	23,0%
13 tot en met 28	Problematisch gezinsfunctioneren	3.641	88,9%	26,7%
29	Tienerzwangerschap	25	0,6%	28,0%
30	Prostitutie (onder andere loverboys, tienerpooiers betrokken)	29	0,7%	17,2%
31	Geen dagbesteding (bijvoorbeeld door conflict met school/schorsing)	209	5,1%	34,5%
32	Conflict met hulpverlening (agressie, past niet in leefgroep)	135	3,3%	54,1%
33	(Tiener)moeder met kinderen	70	1,7%	62,9%
34	Nederlands niet machtig	65	1,6%	29,2%
35	Fysieke agressie (dreiging) naar derden	149	3,6%	49,7%
36	Seksuele agressie/grensoverschrijdend gedrag naar derden	25	0,6%	40,0%
37	Wachlijstproblematiek	439	10,7%	30,8%

Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

3.4.2 Categorieën

Problematisch persoonlijk functioneren minderjarige

Bij een kleine helft (45,9%) van de betrokken minderjarigen is er mogelijk sprake van een problematisch persoonlijk functioneren. Daarbij valt op dat de problematieken waarvoor meer gespecialiseerde hulp is vereist (bijvoorbeeld automutilatie, psychiatrisch ziektebeeld, middelengebruik, pervasieve ontwikkelingsstoornissen, enzovoort) niet zo vaak voorkomen in de onderzoekspopulatie. Problematieken zoals gedragsproblemen en wegloupedrag komen meer voor. De subcluster emotionele en psychosociale problemen en de problematiek psychiatrisch ziektebeeld kennen een hoger aandeel niet-geholpen jongeren (respectievelijk 37,0% en 39,3%) in vergelijking met het algemene Vlaamse cijfer van 28,5%.

“Er wordt gebeld voor een 10-jarig meisje. Meisje is geschorst op school na een agressie-incident. Dit gedrag stelt zich nu thuis, het loopt er volledig mis, meisje pijnigt zichzelf en praat over zelfmoord. Pleegouders geven aan dat situatie voor hen niet meer haalbaar is.”

Problematisch gezinsfunctioneren

In de meeste gevallen (88,9% van de minderjarigen) konden aanwijzingen van problematisch gezinsfunctioneren worden gevonden. De problematieken van de subcluster problematische opvoedingssituatie komen overduidelijk het meest voor. Uit de tabel blijkt dat bij 1.735 minderjarigen (42,4% van de onderzoekspopulatie) indicaties waren van een instabiele opvoedingssituatie (stiefouder, scheiding, alleenstaande ouder, ...) en bij 1.302 (31,8%) van problemen van de ouder (verslaving, psychiatrische problematiek, ...).

“Vorig weekend is het tot een vechtpartij gekomen tussen X en zijn vader. X wil niet meer naar school gaan. X gaat erg ver in zijn gedrag. De draagkracht van de ouders geraakt op, waardoor er situaties van agressie ontstaan. Eigenlijk wil niemand een uithuisplaatsing, maar ze weten ook niet hoe verder.”

Het aandeel minderjarigen dat verstooken bleef van één of meer crisismodules, ligt in de categorie persoonlijk functioneren 5,1 procentpunt hoger dan in de categorie gezinsfunctioneren (respectievelijk 31,8% en 26,7%). Het aandeel niet-geholpen minderjarigen ligt in de laatste categorie voor de

meeste problematieken onder het Vlaamse niveau van 28,5%. Positiever is dat hulpvragen na fysiek geweld op een minderjarige en psychisch/verbaal geweld op een minderjarige nog minder vaak onbeantwoord blijven (respectievelijk 17,7% en 18,4%). Crisissen die kunnen worden gelinkt aan de gezinscontext en zeker als die risico's inhouden voor de lichamelijke of psychische integriteit van de minderjarige, geven dus eerder aanleiding tot crisishulp dan crisissen die verband houden met het persoonlijk functioneren van de minderjarige.

Louter persoonsgebonden versus louter gezinsgebonden problematieken

Voor tal van aangemelde crisissituaties is er sprake van diverse problematieken en (sub)clusters van problematieken. Voor die gevallen is het moeilijk enig verband te leggen tussen het niet krijgen van hulp en de, vaak gecombineerde, problematiek(en) waarvoor aanwijzingen werden gevonden. Om daarin beter inzicht te krijgen, heeft het Rekenhof de groep met aanwijzingen van *louter* familiale problemen en de groep met aanwijzingen van *louter* problematisch persoonlijk functioneren nader geïdentificeerd en afgezonderd.

De onderstaande tabel toont deze groepen en de mate waarin zij al dan niet crisisjeugdhulp hebben gekregen. Daarbij valt op dat minderjarigen met *louter* persoonsgebonden problemen, ongeveer 20 procentpunt minder crisishulp hebben gekregen dan minderjarigen in crisissituaties die *louter* contextgerelateerd zijn (respectievelijk 54,4% en 75,0%).

Op het niveau van subclusters wordt dat onderscheid nog groter. Van de groep minderjarigen met indicaties van emotionele en psychologische problemen *zonder* familiale problemen, kreeg bijna 60% geen crisismodule. Bij minderjarigen met een handicap of ontwikkelingsstoornis loopt dat op tot ongeveer 67%. Dat aandeel ligt aanzienlijk hoger dan bij crisissen waar indicaties zijn van familiaal geweld of een problematische opvoedingssituatie *zonder* problematisch persoonlijk functioneren van de minderjarige. In die gevallen werd respectievelijk voor 19% en 24% van de minderjarigen geen crisismodule ingezet. De

“Ouders zijn gescheiden, bij mama zou er sprake zijn van zedenfeiten door een familielid en bij papa zou hij slaag krijgen. De jeugdrechter vraagt een bed in hoogdringendheid.”

grote onderlinge verschillen in aantal aangemelde minderjarigen per categorie en vooral het lage absolute aantal minderjarigen voor bepaalde problematieken nopen echter tot voorzichtigheid bij de interpretatie van de gegevens.

Tabel 8 – Persoonsgebonden en gezinsproblematiek versus al dan niet geboden crisishulp in de vorm van een crisismodule

	Geen crisismodule		Wel crisismodule	
	Aantal minderjarigen	% minderjarigen	Aantal minderjarigen	% minderjarigen
Louter problematisch persoonlijk functioneren minderjarige	149	45,6%	178	54,4%
Emotionele en/of psychosociale problemen	60	59,4%	41	40,6%
Handicap en/of ontwikkelingsstoornissen	24	66,7%	12	33,3%
Louter problematisch gezins-functioneren	522	25,0%	1.565	75,0%
Familiaal geweld	78	18,9%	334	81,1%
Problematische opvoedingssituatie	411	24,4%	1.273	75,6%

Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

Tegenindicaties

Om de link met het aanbod te onderzoeken, heeft het Rekenhof bijzondere aandacht besteed aan een aantal specifieke⁶⁵ tegenindicaties – de facto uitsluitingsgronden – die sommige voorzieningen hanteren (zie Tabel 7, nrs. 29 tot en met 36). Op te merken valt dat de eraan verbonden problematieken zelden voorkomen. Dat belet niet dat de kans dat een minderjarige geen crisismodule krijgt hoog is als sprake is van een conflictsituatie tussen de minderjarige en de hulpverlening (nr. 32: >54%), school (nr. 31: >34%) of andere derden (nr. 35: >49% en nr. 36: 40%).

WachtlIJstproblematiek

In meer dan 10% van de onderzochte gevallen was er expliciet sprake van een wachtlijst waarop de minderjarige stond ingeschreven (zie Tabel 7, nr. 37). Het risico is reëel dat de wachtlijstproblematiek heeft bijgedragen tot een verdere escalatie van de onderliggende problematieken.

3.5 Deelconclusie

In de onderzochte periode was voor 4.377 minderjarigen de aanmelding ontvankelijk en diende er een crisismodule te worden ingezet. Daarvan bleef 28,5% (1.247 minderjarigen) verstoken van de nodige crisismodule(s). Onzorgvuldige registratiepraktijken zorgen er mogelijk voor dat dit cijfer een overschatting is.

Ongeveer een derde van de minderjarigen die een crisismodule nodig hadden, kwam uit Antwerpen, een vijfde uit Vlaams-Brabant. Dat is iets meer dan wat kon worden verwacht op basis van de minderjarigenpopulatie in die provincies. Oost-Vlaanderen en Brussel verto-

⁶⁵ Daarnaast zijn er ook binnen de cluster 'problematisch persoonlijk functioneren minderjarige' een aantal problematieken die de voorzieningen als tegenindicatie hanteren – zie 4.3.6.

nen in dat opzicht een tegenovergesteld beeld. Het aantal minderjarigen dat een crisismodule nodig heeft, nam in de onderzochte periode kwartaal na kwartaal toe. Er zijn echter aanzienlijke regionale verschillen. De grote aanmelders, zowel de traditionele (CLB, politie en OCJ) als de SDJRB dragen het meest bij tot die stijging.

Het aandeel minderjarigen dat geen crisismodule kreeg, is opvallend gelijk tussen de regio's en situeert zich tussen de 20 en 25%. Grote uitzondering daarop is Vlaams-Brabant, waar bijna de helft (49,6%) van de minderjarigen verstoken blijft van crisishulp in modulevorm. Op kwartaalbasis verloopt de stijging van de niet-geholpen minderjarigen per regio niet lineair. Voor heel Vlaanderen evolueert ze echter in stijgende lijn, namelijk van 19,3% (Q3 2015) tot 36,3% (Q2 2016). Vervolganalyses zijn nodig om na te gaan of dat hoge aandeel (meer dan een derde) zich doorzet.

Tijdstip van de aanmelding, leeftijd en geslacht van de minderjarige, aantal minderjarigen per aanmelding en nationaliteit van de minderjarige houden geen tot weinig verband met het al dan niet krijgen van crisisjeugdhulp in modulevorm. Het type aanmelder speelt wel een rol, maar dat lijkt vooral bij enkele kleinere aanmelders het geval te zijn. Bij de grotere aanmelders leiden aanmeldingen door een SDJRB vaker tot de inzet van een crisismodule dan aanmeldingen door een CLB. Wellicht heeft dat te maken met de onderliggende problematiek. Heel wat minderjarigen worden meermaals aangemeld. Het aandeel minderjarigen waarvoor geen crisismodule werd ingezet, ligt bij de eerste aanmeldingen gemiddeld acht procentpunt hoger dan bij de heraanmeldingen. In West-Vlaanderen is het verschil om een nog onbekende reden veel groter.

Ongeacht de problematieken waarmee de minderjarigen worden aangemeld, slagen de diensten die instaan voor crisisjeugdhulp in Vlaanderen er behoorlijk in hen een gelijke kans op hulp te bieden in de vorm van een crisismodule. Wel zijn er aanwijzingen dat minderjarigen die kampen met psychologische of psychiatrische problemen, een handicap of ontwikkelingsstoornis, minder kans maken op de effectieve inzet van crisismodules. Het aantal aangemelde minderjarigen met een dergelijk profiel is in de totale onderzoekspopulatie beperkt. Als die problematieken zich afzonderlijk manifesteren, dan ligt de kans op hulp nog veel lager, wat het discriminerend karakter van de problematieken lijkt te bevestigen.

Heel wat minderjarigen waren betrokken in een crisissituatie die kon worden gelinkt aan de gezinscontext (88,9%). Meer specifiek was er vaak sprake van een instabiele opvoedingssituatie (42,4%) of waren er aanwijzingen dat de ouder met een bepaalde problematiek kampte, zoals drugsgebruik of psychische problemen (31,8%). Positiever is dat minderjarigen die fysiek of psychisch geweld moeten ondergaan binnen een familiale context, een vrij grote kans maken op de inzet van een crisismodule. Niettemin blijft ongeveer 18% van de minderjarigen in die situaties alsnog verstoken van hulp.

Minderjarigen met problematieken die de voorzieningen als tegenindicaties hanteren, hebben veel minder kans op crisishulp, in het bijzonder als ook sprake is van een conflict- of agressiecomponent tegenover hulpverleners of andere derden. Die problematieken kunnen bovendien aan de basis liggen van een time-out, waardoor de crisismeldpunten de aanmelding naar aanleiding van dergelijke time-outs als onontvankelijk beschouwen.

HOOFDSTUK 4

Aanbod van crisisjeugdhulp

4.1 Type aanbod

Van bij de start van de crisisnetwerken werd het (theoretisch) onderscheid gemaakt tussen het *verzekerd aanbod* en het *mogelijk aanbod*, wat verwijst naar de twee manieren waarop de capaciteit tot stand komt.

Het *verzekerd aanbod* houdt in dat een voorziening exclusief plaatsen vrijhoudt voor het crisismeldpunt of garandeert dat ze een minderjarige kan opvangen of begeleiden als daar vraag naar is. Ze kan dus alleen een hulpvraag weigeren als de plaats al is bezet door een andere minderjarige in crisis. Het verzekerd aanbod kan worden ingezet via het gebruik van zogenaamde artikel 74-plaatsen⁶⁶, waarbij een plaats bestemd voor reguliere jeugdhulp wordt vrijgehouden voor crisishulpverlening en door het betrokken sectoragentschap wordt gesubsidieerd alsof ze volzet is. Voorzieningen kunnen ook in overtal gaan, waarmee wordt bedoeld dat zij in bepaalde omstandigheden een extra minderjarige opvangen of begeleiding geven hoewel hun capaciteit theoretisch volzet is⁶⁷.

Veel voorzieningen vinden het echter niet evident om reguliere plaatsen vrij te houden voor crisishulp, aangezien ze al kampen met (lange) wachtlijsten. Daarom is er ook voorzien in een *mogelijk aanbod*, dat bestaat uit voorzieningen die de crisismeldpunten mogen bevragen en die hulp bieden als zij een plaats beschikbaar hebben.

In de praktijk toetsen de crisismeldpunten sowieso vooraf af met de voorzieningen, ook in geval van verzekerd aanbod⁶⁸. Het onderscheid tussen verzekerd en mogelijk aanbod is in de praktijk bijgevolg niet altijd relevant. Dat betekent dat de financiering (subsidiëring) het enige relevante onderscheidend criterium is tussen de twee soorten crisisplaatsen en in dit onderzoek enkel onderscheid wordt gemaakt tussen artikel 74-plaatsen (gesubsidieerd) en niet-artikel 74-plaatsen (niet gesubsidieerd).

⁶⁶ Vernoemd naar artikel 74, §2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2014 betreffende de integrale jeugdhulp. De beslissing om een reguliere plaats om te zetten in een crisisplaats wordt genomen door het Managementcomité IJH op advies van de IROJ.

⁶⁷ Bijvoorbeeld als een reguliere opvangplaats wordt ingenomen door een minderjarige die enkel tijdens de week in de voorziening verblijft. In dat geval kan die plaats tijdens het weekend ter beschikking worden gesteld van het crisismeldpunt.

⁶⁸ Het komt voor dat de voorziening – ondanks een verzekerd aanbod – toch zal weigeren de minderjarige in crisis op te vangen, bijvoorbeeld omdat de samenstelling van de betrokken leefgroep het op dat moment niet mogelijk maakt, omdat er op dat moment te weinig gekwalificeerd personeel beschikbaar is, enzovoort.

4.2 Bevraging van de crisisnetwerken

Om na te gaan in welke mate het aanbod van crisisjeugdhulp is afgestemd op de vraag, heeft het Rekenhof het aanbod voor 2015⁶⁹ in kaart gebracht en geëvalueerd, rekening houdend met zijn bevindingen over de vraag naar crisisjeugdhulp (hoofdstuk 3).

Het crisisaanbod correct en volledig in kaart brengen, bleek geen sinecure te zijn, aangezien noch de administratie, noch de crisismeldpunten beschikken over een alomvattend overzicht van het crisisaanbod. Daarom heeft het Rekenhof zelf een bevraging georganiseerd bij alle voorzieningen die deel uitmaken van de crisisnetwerken. De bevragingswijze wordt toegelicht in de bijlage 2. In totaal hebben 195 van de 204 voorzieningen (95,6%) deelgenomen aan de bevraging⁷⁰.

De antwoorden uit de bevraging stelden het Rekenhof nog steeds niet in staat het crisisaanbod precies in kaart te brengen. Dat heeft verschillende oorzaken:

- heel wat voorzieningen bleken niet vertrouwd met de in de sector gehanteerde terminologie⁷¹;
- andere, eenvoudig in te vullen gegevens bleken voor veel voorzieningen niet kwantificeerbaar⁷²;
- sommige gevraagde gegevens werden niet verstrekt⁷³ of er werd iets anders ingevuld dan gevraagd.

Bijgevolg is het beeld van het crisisaanbod waarover het Rekenhof beschikt en hierna toelicht, niet volledig en moet het met de nodige omzichtigheid worden geïnterpreteerd. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen het *theoretisch aanbod* en het *gerealiseerde aanbod*. Terwijl antwoorden inzake het theoretisch aanbod een voldoende basis vormen voor verdere analyse, is dat nauwelijks het geval voor het gerealiseerde aanbod of de bezettingsgraad. Na de bevraging werden de gegevens over het theoretisch aanbod van de drie verschillende crisismodules *crisisopvang*, *crisisbegeleiding* en *crisisinterventie* ter verificatie voorgelegd aan de crisismeldpunten. Dat leverde nog vrij veel correcties op.

4.3 Crisisopvang

4.3.1 Theoretisch aanbod

Artikel 74-plaatsen en niet-artikel 74-plaatsen per regio

De onderstaande tabellen tonen het aantal artikel 74-plaatsen en het aantal niet-artikel 74-plaatsen per regio, zowel in absolute aantallen als in verhouding tot de drie referentiepunten (zie 2.2.1). Het schetst een beeld van het theoretisch aanbod crisisopvang in Vlaanderen en Brussel.

⁶⁹ Het betreft het aanbod voor het kalenderjaar 2015. Het aanbod voor dezelfde periode als de vraagzijde (juli 2015-juni 2016) in kaart brengen, bleek uit praktisch oogpunt niet haalbaar.

⁷⁰ De gegevens van de voorzieningen die niet hebben geantwoord, werden zoveel mogelijk aangevuld op basis van andere bronnen. Concreet betreft het adres, capaciteit, doelgroep en hierbij gestelde voorwaarden en tegenindicaties.

⁷¹ Het betreft de begrippen verzekerd aanbod, mogelijk aanbod, in overtal gaan en een artikel 74-plaats.

⁷² Bijvoorbeeld het aantal niet-artikel 74-plaatsen binnen de crisisopvang; de capaciteit crisisbegeleiding (niet-artikel 74) binnen niet-CAH-voorzieningen (waarbij CAH staat voor de diensten voor crisishulp aan huis).

⁷³ Bijvoorbeeld de bezettingsgraad van de niet-artikel 74-plaatsen binnen de crisisopvang. Dit is wellicht te wijten aan het feit dat veel voorzieningen hun crisiswerking niet of onvoldoende registreren.

Tabel 9 – Artikel 74-plaatsen

Regio	Aantal art.74-plaatsen	Ref.1	Verskil met de regio met het laagste aantal plaatsen	Ref.2	Verskil met de regio met het laagste aantal plaatsen	Ref.3	Verskil met de regio met het laagste aantal plaatsen	Gemiddelde verhouding op basis van de drie referentiepunten (verschil met de regio met gemiddeld het minst aantal artikel 74-plaatsen: in casu Vlaams-Brabant)
Antwerpen	15	0,41	+32,3%	0,49	0	1,06	+30,9%	21,1% (18,4%)
Brussel	4	0,48	+54,8%	0,96	+95,9%	2,19	+170,4%	107,0% (104,3%)
Limburg	10	0,62	+100%	0,88	+79,6%	1,94	+139,5%	106,3% (103,6%)
Oost-Vlaanderen	10	0,35	+12,9%	0,72	+46,9%	1,49	+83,9%	47,9% (45,2%)
Vlaams-Brabant	7	0,31	0	0,53	+8,2%	0,81	0	2,7% (0)
West-Vlaanderen	18	0,84	+171%	1,18	+140,8%	2,49	+207,4%	173,1% (170,4%)
Totaal	64							

Ref.1: het aantal minderjarigen in de regio

Ref.2: het aantal aangemelde minderjarigen in de regio

Ref.3: het aantal aangemelde minderjarigen in de regio waarvoor minstens 1 crisismodule diende te worden ingezet

Bron: Rekenhof, op basis van de bevraging van de crisisnetwerkvoorzieningen

Op basis van de drie referentiepunten (zie 2.2.1) kan voor de artikel 74-plaatsen (64 plaatsen in totaal) worden afgeleid dat:

- Vlaams-Brabant relatief gezien over het minst aantal plaatsen beschikt en ook Antwerpen laag scoort;
- de situatie in Oost-Vlaanderen iets beter is dan in Vlaams-Brabant en Antwerpen;
- Limburg en Brussel een stuk hoger scoren;
- West-Vlaanderen over het meest aantal plaatsen beschikt.

Tabel 10 – Niet-artikel 74-plaatsen

Regio	Aantal niet art.74-plaatsen	Ref.1	Verskil met de regio met het laagst aantal plaatsen	Ref.2	Verskil met de regio met het laagst aantal plaatsen	Ref.3	Verskil met de regio met het laagst aantal plaatsen	Gemiddelde verhouding op basis van de drie referentiepunten (verschil met de regio met gemiddeld het laagst aantal niet-artikel 74 plaatsen: in casu Antwerpen)
Antwerpen	26	0,71	+1,4%	0,86	0	1,83	0	0,5% (0)
Brussel	9	1,09	+55,7%	2,16	+151,2%	4,92	+168,9%	125,3% (124,8%)
Limburg	20	1,24	+77,1%	1,76	+104,6%	3,88	+112%	97,9% (97,4%)
Oost-Vlaanderen	25	0,86	+22,9%	1,79	+108,1%	3,73	+103,8%	78,3% (77,8%)
Vlaams-Brabant	16	0,70	0	1,21	+40,7%	1,85	+1,1%	13,9% (13,4%)
West-Vlaanderen	30	1,41	+101,4%	1,97	+129,1%	4,16	+127,3%	119,3% (118,8%)
Totaal	126							

Ref.1: het aantal minderjarigen in de regio

Ref.2: het aantal aangemelde minderjarigen in de regio

Ref.3: het aantal aangemelde minderjarigen in de regio waarvoor minstens 1 crisismodule diende te worden ingezet

Bron: Rekenhof, op basis van de bevraging van de crisisnetwerkvoorzieningen

Op basis van de drie referentiepunten kan voor de niet-artikel 74-plaatsen (126 plaatsen in totaal) worden afgeleid dat:

- Antwerpen en Vlaams-Brabant relatief gezien over het minst aantal plaatsen beschikken en laag scoren ten opzichte van de andere regio's;
- Oost-Vlaanderen en Limburg veel beter scoren dan Antwerpen en Vlaams-Brabant, maar nog een stuk minder dan West-Vlaanderen en Brussel;
- West-Vlaanderen en Brussel over het meest aantal plaatsen beschikken.

Globaal beeld

Vlaams-Brabant en Antwerpen scoren het laagst, waarbij het verschil met de hoogst scorende regio's vrij groot is. Limburg beschikt over een vrij hoog aantal plaatsen, terwijl Oost-Vlaanderen gemiddeld scoort. Globaal hebben West-Vlaanderen en Brussel relatief gezien het meest aantal plaatsen, ongeacht het referentiepunt en het type plaats (artikel 74/niet-artikel 74).

De artikel 74- en niet-artikel 74-plaatsen werden bewust niet opgeteld om de totale capaciteit van elke regio te berekenen. Uit gesprekken met de administratie en de crisismeldpunten bleek immers dat de crisismeldpunten over het algemeen meer waarde hechten aan een artikel 74-plaats omdat de voorziening die expliciet vrijhoudt voor de crisiswerking. Niettemin moet de voorziening ook in dat geval met de toewijzing van een plaats akkoord gaan.

4.3.2 Uiteenlopende vertegenwoordiging van de sectoren

De crisisjeugdhulp is gestoeld op een samenwerkingsmodel tussen de verschillende sectoren die de jeugdhulp organiseren (zie 1.1). Uitgangspunt is dat er een groter aanbod is voor minderjarigen in een crisissituatie én wordt tegemoetgekomen aan het probleem van lange wachtlijsten in de jeugdhulp als elke sector één of meer plaatsen beschikbaar houdt voor crisisjeugdhulp.

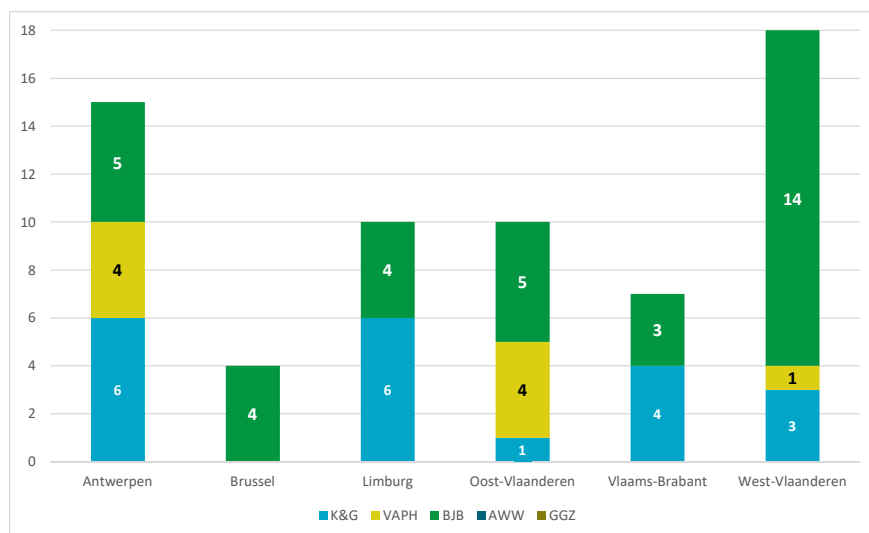
Voor het verzekerd aanbod werd de 40/40/20-regel ingevoerd: de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand (BJB) en van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) stonden elk in voor 40% van het aanbod en de voorzieningen van Kind en Gezin (K&G) voor 20%. Die verhouding steunde op een inschatting van de vraag naar crisishulp en moest een vorm van sturing/spreiding bieden voor de evenredige inzet van voorzieningen in de crisishulpprogramma's. Ook was het de bedoeling op die manier het verzekerd aanbod maximaal in te zetten, los van specifieke, sectorale doelgroepdefinities.

De regeling sloeg echter niet aan in alle regio's en sectoren. Vooral in de gehandicaptensector vond ze moeilijk ingang⁷⁴. Ook waren niet alle sectoren gevat door de regel, zoals de sectoren algemeen welzijnswerk (AWW) en de geestelijke gezondheidszorg (GGZ). In 2012 werd daarom beslist deze rekenregel los te laten.

⁷⁴ Dat komt onder andere omdat binnen de VAPH-sector geen regelgeving bestaat die het mogelijk maakt begeleidingen en opnames boven de erkende capaciteit op een of andere manier te subsidiëren en omdat opnames binnen crisishulp minder worden gesubsidieerd dan gewone opnames. In het najaar van 2010 werd regelgeving uitgevaardigd die in een bijkomende vergoeding voorziet voor verzekerde engagementen, maar dat heeft niet geleid tot een stelselmatige uitbreiding van het VAPH-crisisaanbod.

De onderstaande grafiek toont de sectorale verdeling van de artikel 74-plaatsen in de onderzochte periode.

Grafiek 10 – Sectorale opdeling artikel 74-plaatsen



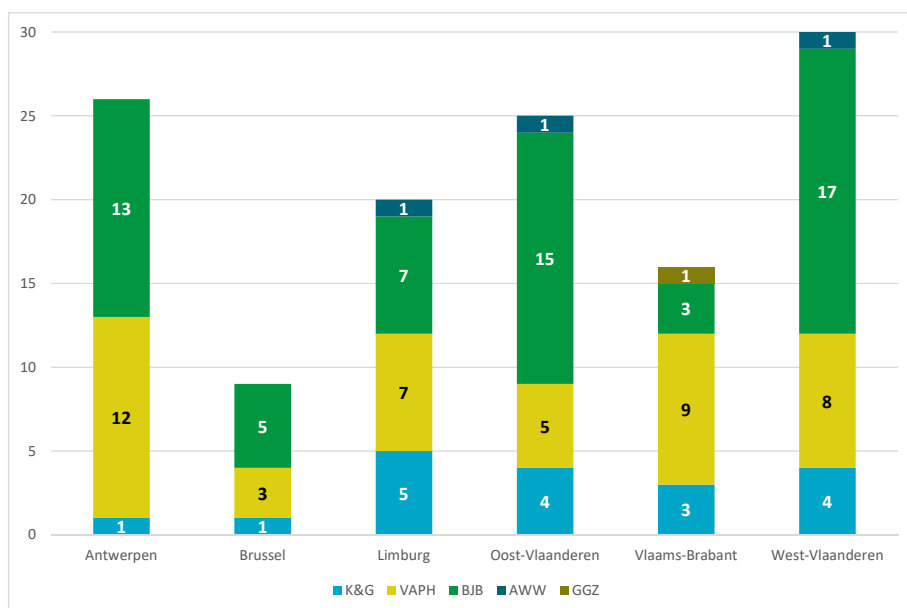
Bron: Rekenhof, op basis van de bevraging van de crisisnetwerkvoorzieningen

Voor de in totaal 64 artikel 74-plaatsen valt het op dat de sector BJB goed vertegenwoordigd is, ook al zijn er grote regionale verschillen. De VAPH-sector daarentegen stelt in drie regio's zelfs geen enkele artikel 74-plaats ter beschikking. Uitzondering daarop vormt de regio Oost-Vlaanderen met een VAPH-vertegenwoordiging van 40%. De sectoren AWW⁷⁵ en GGZ zijn helemaal niet vertegenwoordigd, wat mogelijk nog een gevolg is van de intussen afgeschafte 40/40/20-regel. Voor K&G is de situatie dan weer zeer verschillend tussen de regio's: een sterke vertegenwoordiging in Limburg, Vlaams-Brabant en Antwerpen, een kleiner aanbod in West- en Oost-Vlaanderen en afwezigheid in Brussel.

De onderstaande grafiek toont de sectorale verdeling van de niet-artikel 74-plaatsen in de onderzochte periode.

⁷⁵ Met dien verstande dat de AWW-sector wel instaat voor de organisatie en (financiële) ondersteuning van de crisismeldpunten.

Grafiek 11 – Niet-artikel 74-plaatsen volgens regio en sector



Bron: Rekenhof, op basis van de bevraging van de crisisnetwerkvoorzieningen

Bij de niet-artikel 74-plaatsen valt het op dat de bijdrage van de VAPH-sector groter is. Ook hier zijn de sectoren AWW en GGZ nauwelijks vertegenwoordigd. Wel zijn de verschillen tussen de regio's minder uitgesproken. Opvallend is echter het lage aandeel van BJB-plaatsen in Vlaams-Brabant.

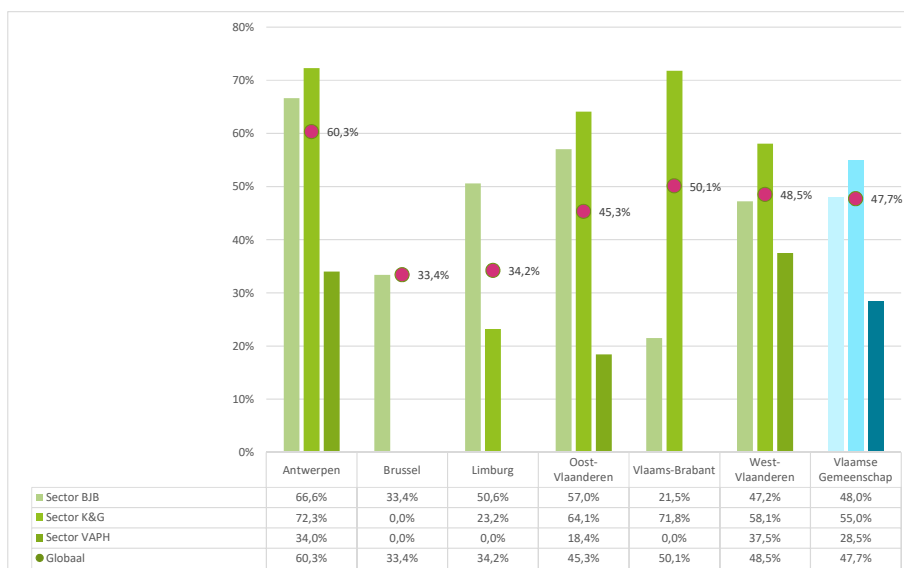
4.3.3 Gerealiseerd aanbod

Het Rekenhof heeft de voorzieningen die crisisopvang aanbieden ook bevraagd naar de bezettingsgraad, met andere woorden het gerealiseerde aanbod.

Concreet heeft het gepeild naar het aantal dagen dat elke plaats effectief bezet was in 2015. Een uitspraak is echter alleen mogelijk voor de artikel 74-plaatsen. De niet-artikel 74-plaatsen zijn immers niet altijd te beschouwen als reëel te bezetten plaatsen, aangezien de voorzieningen soms in overtal gaan⁷⁶.

⁷⁶ In de bevraging werd over de niet-artikel 74-plaatsen wel gevraagd hoeveel keer er in 2015 verhoudingsgewijs (%) kon worden ingegaan op een vraag van het crisismeldpunt. De antwoorden hebben echter te weinig bruikbare gegevens opgeleverd – heel wat voorzieningen hebben de vraag niet ingevuld – om een verdere analyse te kunnen uitvoeren.

Grafiek 12 – Gemiddelde bezettingsgraad artikel 74-plaatsen in 2015



Bron: Rekenhof, op basis van de bevraging van de crisisnetwerkvoorzieningen

Uit de bovenstaande grafiek kan worden afgeleid dat:

- de algemene gemiddelde bezettingsgraad minder dan 50% bedraagt: een artikel 74-plaats is dus minder dan de helft van de tijd bezet;
- de regio's onderling sterk verschillen, waarbij:
 - o Antwerpen met zo'n 60% de hoogste gemiddelde bezettingsgraad heeft;
 - o Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant een gemiddelde bezettingsgraad hebben tussen de 45% en 50%;
 - o Brussel en Limburg met net geen 35% de laagste gemiddelde bezettingsgraad hebben;
- op sectoraal niveau:
 - o de VAPH-sector met gemiddeld 28,5% bezetting laag scoort;
 - o de sector BJB zich globaal rond het Vlaamse gemiddelde bevindt, maar het aandeel in Antwerpen en Oost-Vlaanderen een stuk hoger ligt en in Brussel en Vlaams-Brabant dan weer een heel stuk lager;
 - o de sector K&G zich globaal boven het Vlaamse gemiddelde bevindt, met meer dan 70% in Antwerpen en Vlaams-Brabant, maar slechts 23% in Limburg.

4.3.4 Crisispleegzorg

Crisispleegzorg is een vorm van crisishulp die rechtstreeks toegankelijk is. Bij aanmeldingen van (jonge) minderjarigen onderzoekt het crisismeldpunt in het kader van de subsidiariteitsvereiste of crisispleegzorg mogelijk is. Vanuit het beleid werd aan alle diensten voor pleegzorg gevraagd zich te engageren in de crisisnetwerken. Eind 2015 was dit enkel het geval in de regio's Brussel, Limburg en Vlaams-Brabant (in de vorm van een mogelijk aanbod). In de praktijk wordt echter weinig tot geen beroep gedaan op die hulpvorm.

4.3.5 Gesloten gemeenschapsinstellingen versus vrijwillige hulpverlening

De crisisjeugdhulpverlening situeert zich binnen de vrijwillig aanvaarde hulpverlening en dus niet binnen de gedwongen hulpverlening (zie voetnoot 13). Aanmeldingen van minderjarigen in het kader van een *als misdrijf omschreven feit* (MOF) zijn onontvankelijk. De crisisjeugdhulp behoudt ten allen tijde een hulpverlenende finaliteit. Bijgevolg maken de gemeenschapsinstellingen⁷⁷ – anders dan vaak gedacht – geen deel uit van de crisisnetwerken. Minderjarigen met een MOF-maatregel zijn echter niet per definitie uitgesloten van opvang in het crisisnetwerk, bijvoorbeeld bij een verontrustende situatie.

“Er wordt opvang gezocht voor een minderjarig meisje. Ze heeft al verschillende vormen van hulpverlening gehad. Vandaag is X aangetroffen na meer dan een maand fuge in een gestolen auto met gestolen goederen. Aangezien ze passagier was, is dit (technisch) geen MOF feit.”

De gemeenschapsinstellingen worden geconfronteerd met lange wachtlijsten. Vandaar dat aanmelders in dergelijke dossiers zoveel mogelijk de elementen benadrukken waarmee de crisismeldpunten aan de slag kunnen, namelijk de problematische opvoedingssituatie van de minderjarige en dus niet de MOF-aspecten.

Binnen de gemeenschapsinstellingen zijn ook een (beperkt) aantal *open plaatsen*. In de open setting is iets meer vrijheid en is het toezicht minder strikt. Uit de interviews blijkt dat die plaatsen beter als *iets minder gesloten* dan als *open* worden omschreven. Niettemin blijkt er binnen de crisisjeugdhulp toch een behoefte te bestaan aan dergelijke semi-gesloten plaatsen, bijvoorbeeld voor de opvang van slachtoffers van tienerpooiers.

4.3.6 Voorwaarden en tegenindicaties

De voorzieningen die deel uitmaken van de crisisnetwerken, hanteren zowel voorwaarden als tegenindicaties (uitsluitingsgronden) bij hun afweging om al dan niet in te gaan op een vraag naar crisishulp. Het Rekenhof heeft die voorwaarden en tegenindicaties onderzocht om na te gaan of bepaalde nichegroepen verstoken blijven van crisisjeugdhulp.

Uit de analyse blijkt dat de overgrote meerderheid van de voorzieningen dezelfde voorwaarden hanteert, die ook gelden voor hun reguliere werking. Het betreft vooral het geslacht en de leeftijd van de minderjarige. Voorzieningen die zich in het reguliere circuit richten tot minderjarigen met een beperking of een gedrags- en emotionele stoornis (GES)⁷⁸, doen dat ook voor hun crisiswerking. Specifiek voor crisisopvang eisen de voorzieningen dat de minderjarige past binnen de betrokken leefgroep⁷⁹ en dat de minderjarige over een dagbesteding beschikt.

⁷⁷ De gemeenschapsinstellingen kenmerken zich door een vrijheidsbeperkende, gesloten infrastructuur, veiligheidsprocedures en strikte, eenvormige regels op het vlak van uitgaan en verlof. Er zijn in Vlaanderen drie dergelijke instellingen: gemeenschapsinstelling De Kempen (met campussen De Hutten en De Markt in Mol), gemeenschapsinstelling De Zande (bestaande uit campus Beernem, campus Ruiselede en campus Wingene) en gemeenschapsinstelling De Grubbe in Everberg.

⁷⁸ GES is een verzamelnaam voor allerlei stoornissen, zoals hechtingsstoornissen, vormen van ADHD, depressieve stoornissen, oppositioneel opstandig gedrag, angststoornissen, ernstige psychosomatische klachten, ticstoornissen.

⁷⁹ Dat is bijvoorbeeld niet het geval als de draagkracht van de leefgroep wordt overschreden of als de veiligheid van de andere minderjarigen in de leefgroep of de begeleiders niet kan worden gegarandeerd.

De belangrijkste tegenindicaties om crisishulp te bieden, blijken psychiatrische aandoeningen en verslavingsproblematieken te zijn. Ook minderjarigen met een agressieprobleem worden soms geweigerd. Niet-VAPH-voorzieningen weigeren soms minderjarigen met een beperking⁸⁰.

4.4 Crisisbegeleiding

Binnen crisisbegeleiding kunnen drie werkvormen worden onderscheiden, namelijk *crisishulp aan huis*⁸¹, *terug-naar-thuis-begeleidingen* (TNT)⁸² en *gewone crisisbegeleiding*⁸³. De eerste twee werkvormen worden aangeboden door de diensten voor crisishulp aan huis, die daarvoor specifiek een erkenning krijgen in de vorm van een aantal punten.

Tabel 11 – Theoretisch aanbod crisisbegeleiding

	Aantal begeleidingen dat tegelijk met een andere module kan worden opgestart				Aantal erkende begeleidingen volgens de methodiek crisishulp aan huis
	Crisisbegeleiding (gewone werkvorm)				Crisishulp aan huis (i.e. inclusief TNT)
	(artikel 74) Los van crisisopvang	(artikel 74) Gekoppeld aan crisisopvang	(niet- artikel 74) Los van crisisopvang ⁸⁴	(niet- artikel 74) Gekoppeld aan crisisopvang	
Antwerpen	0	0	0	0	198
Brussel	3	0	Niet meegedeeld (2 voorzieningen)		68 ⁸⁵
Limburg	0	⁸⁶ 4	Niet meegedeeld (3 voorzieningen)		72
Oost-Vlaanderen	Niet meegedeeld (4 voorzieningen)		Niet meegedeeld (11 voorzieningen)		102
Vlaams-Brabant	2	1	Niet meegedeeld (4 voorzieningen)		116 (48 + 68) ⁸⁵
West-Vlaanderen	5	⁸⁷ 5	Niet meegedeeld (7 voorzieningen)		68

Bron: Rekenhof, op basis van de bevraging van de crisisnetwerkvoorzieningen

⁸⁰ Psychiatrische aandoening: bij 56,7% van de voorzieningen; verslavingsproblematiek: 50,7%; agressieproblematiek: 25,4%; beperking: 38,8%.

⁸¹ Intensieve begeleidingsvorm van 28 dagen volgens de methodiek *crisishulp aan huis*, om breuken tussen de minderjarige en zijn directe omgeving te vermijden en uithuisplaatsing van de minderjarige te vermijden.

⁸² Intensieve begeleidingsvorm van maximum 14 dagen, die wordt opgestart tijdens de crisisopvang en die tot doel heeft dat de minderjarige terug naar huis kan.

⁸³ Begeleidingsvorm van 28 dagen die minder intensief is dan de andere twee werkvormen, waarbij vooral wordt gewerkt rond aanreiken van handvatten om toekomstige crisissen te vermijden (wordt vooral ingezet als crisishulp aan huis niet noodzakelijk wordt geacht). Binnen deze begeleidingsvorm kan nog de opdeling worden gemaakt tussen begeleiding in samenhang met crisisopvang en begeleiding los daarvan.

⁸⁴ De voorzieningen die een mogelijk aanbod crisisbegeleiding hebben, hebben in de bevraging bij de rubriek aantal begeleidingen meestal *niet gedefinieerd* ingevuld, vandaar dat alleen het aantal voorzieningen wordt opgegeven.

⁸⁵ Cocon-Vilvoorde vzw is erkend voor 68 begeleidingen, en dit voor het werkingsgebied Brussel-Halle-Vilvoorde. Er is dus geen opsplitsing van het aantal erkende begeleidingen over de twee regio's.

⁸⁶ OOOO Elkeen en OOOO Kompas hebben elk een aanbod van twee artikel 74-begeleidingen gekoppeld aan crisisopvang. Dat aanbod wordt soms – eerder uitzonderlijk – ook aangeboden los van crisisopvang.

⁸⁷ O2 vzw heeft naar eigen zeggen bij de opstart van het crisismeldpunt afgesproken dat ze hun inzet niet opdelen in crisisopvang en crisisbegeleiding. Zij voorzien twee plaatsen en zetten die in naargelang de specifieke vraag: enkel opvang, opvang en begeleiding of enkel begeleiding.

De gegevens die het Rekenhof via zijn bevraging (zie 4.2) heeft ontvangen over het *theoretisch* aanbod op het vlak van crisisbegeleiding, maken het niet mogelijk de globale capaciteit voor die module vast te stellen, zodat een regionale vergelijking evenmin mogelijk is. Dat komt doordat:

- Wat betreft de *gewone* werkvorm, de respondenten de vraag naar het aantal begeleidingen dat tegelijk met een andere module kan worden opgestart, vaak niet hebben ingevuld.
- Het aantal erkende begeleidingen volgens de methodiek crisishulp aan huis wel bekend is, maar het niet mogelijk blijkt de terug-naar-thuis-begeleidingen daaruit te filteren. Bovendien hebben de erkenningen zowel betrekking op crisisinterventies als crisisbegeleidingen. Ook daar blijkt een opsplitsing niet mogelijk.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat in Antwerpen enkel crisishulp aan huis wordt aangeboden. Verder is gebleken dat in Brussel⁸⁸ en West-Vlaanderen geen terug-naar-thuis-begeleidingen worden uitgevoerd.

Wat betreft de concrete bezettingsgraad in 2015 (het *gerealiseerde* aanbod), heeft de bevraging van de crisisvoorzieningen ook te weinig bruikbare gegevens opgeleverd voor een analyse. Wel is duidelijk dat de voorzieningen die een specifieke erkenning hebben om crisishulp aan huis aan te bieden, het merendeel van de opgestarte begeleidingen voor hun rekening nemen en dan ook de ruggengraat van die crisismodule vormen. Het is ook die werkvorm die het Agentschap Jongerenwelzijn integraal financiert. De gewone werkvorm is een gedeelde inspanning van zowel het Agentschap Jongerenwelzijn (BJB) als de andere sectoren.

4.5 Crisisinterventie

De gegevens die het Rekenhof in het kader van de bevraging heeft ontvangen over het *theoretisch* aanbod inzake crisisinterventie, waren te diffuus om een duidelijk cijfermatig beeld te kunnen geven.

In tegenstelling tot de andere crisismodules leverde de bevraging van de crisisvoorzieningen wel voldoende bruikbare gegevens over het *gerealiseerde* aanbod crisisinterventie in 2015.

⁸⁸ Uit de interviews blijkt ook dat de crisisbegeleiding in Brussel zich grotendeels beperkt tot de gewone werkvorm en dat de crisishulp aan huis – erkend voor het werkingsgebied Brussel-Halle-Vilvoorde, zie voetnoot 85 – zich zo goed als uitsluitend situeert binnen de regio Vlaams-Brabant.

Tabel 12 – Gerealiseerd aanbod crisisinterventie (2015)

Regio	Aantal opgestarte interventies in 2015	Ref.1	Vershil met de regio met het laagste aantal interventies	Ref.2	Vershil met de regio met het laagste aantal interventies	Ref.3	Vershil met de regio met het laagste aantal interventies	Gemiddelde verhouding op basis van de drie referentiepunten
Antwerpen	158	4,30	+31,1%	5,21	+13,5%	11,12	+14,8%	19,8%
Brussel	36	4,34	+32,3%	8,63	+88,0%	19,67	+103,0%	74,4%
Limburg	94	5,81	+77,1%	8,28	+80,4%	18,22	+88,0%	81,8%
Oost-Vlaanderen	⁸⁹ 123	4,25	+30,6%	8,81	+91,9%	18,36	+89,5%	70,7%
Vlaams-Brabant	154	6,71	+104,6%	11,63	+153,4%	17,80	+83,7%	113,9%
West-Vlaanderen	70	3,28	0%	4,59	0%	9,69	0%	0%
Totaal	635							

Ref.1: het aantal minderjarigen in de regio

Ref.2: het aantal aangemelde minderjarigen in de regio

Ref.3: het aantal aangemelde minderjarigen in de regio waarvoor minstens 1 crisismodule diende te worden ingezet

Bron: Rekenhof, op basis van de bevraging van de crisisnetwerkvoorzieningen

De bovenstaande tabel toont het aantal opgestarte interventies in 2015 per regio en dat zowel in absolute aantallen, als in verhouding tot de drie referentiepunten. De onderlinge vergelijking van de regio's leert dat, ongeacht het gebruikte referentiepunt, West-Vlaanderen relatief gezien het kleinste aantal crisisinterventies opstart. Een mogelijke oorzaak is volgens het crisismeldpunt dat de crisisvragen in West-Vlaanderen vaak van die aard zijn dat een crisisinterventie geen afdoend antwoord biedt. Het is niet duidelijk waarom dat in de andere regio's niet of in mindere mate het geval is. Ook in Antwerpen is het aantal crisisinterventies relatief gezien laag, terwijl Vlaams-Brabant het hoogst scoort. In Oost-Vlaanderen, Brussel en Limburg is het aantal opgestarte interventies een stuk hoger in vergelijking met de laagst scorende regio's.

De rol van de crisismeldpunten bij crisisinterventie is zeer uiteenlopend. Terwijl de crisismeldpunten Antwerpen, Brussel, Limburg en Oost-Vlaanderen zelf een groot deel van de crisisinterventies voor eigen rekening nemen, besteden Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen dat uit, voornamelijk aan de diensten voor crisishulp aan huis. Opvallend is dat beide regio's respectievelijk het meest en het minst aantal interventies hebben opgestart.

4.6 Evolutie van de capaciteit zoals ervaren door de crisismeldpunten

Het Rekenhof heeft aan de crisismeldpunten gevraagd op basis van hun ervaring aan te geven in welke mate ze een crisismodule die door hen was geïndiceerd, effectief konden inzetten, zowel in 2015 als in 2017. Met die bijkomende bevraging heeft het Rekenhof geprobeerd, naast de algemene bevraging (zie 4.2), de evolutie van de capaciteit verder in kaart te brengen.

⁸⁹ Een voorziening gaf niet het aantal uitgevoerde interventies in 2015, doch het globaal aantal uitgevoerde uren crisisinterventie en crisisbegeleiding. Het aantal uitgevoerde interventies in Oost-Vlaanderen ligt in werkelijkheid dus wellicht iets hoger.

Weergegeven met een score op een schaal van 1 (nooit ingezet) tot 6 (altijd ingezet), leverde dat de onderstaande resultaten op.

Tabel 13 – Crisismeldpunten: ingezette crisismodules

	Antwerpen		Brussel		Limburg		Oost-Vlaanderen		Vlaams-Brabant		West-Vlaanderen		Vlaanderen	
	'15	'17	'15	'17	'15	'17	'15	'17	'15	'17	'15	'17	'15	'17
Interventie	3	3	5	3	5	3	4	5	5	4	4	4	4,2	3,8
Begeleiding	3	3	5	5	4	3	3	3	5	4	3	3	3,6	3,2
Opvang	3	5 à 6	5	4	4	3	5	5	5	4	4	4	4,2	4,3

1 Nooit	2 Zelden	3 Soms	4 Regelmatig	5 Vaak	6 Altijd
---------	----------	--------	--------------	--------	----------

Bron: Rekenhof, op basis van een bevraging van de crisismeldpunten

“Er wordt gebeld voor een gezin bestaande uit mama en verschillende kinderen, waar er sprake is van intrafamiliaal geweld van nieuwe partner van mama op mama en de kinderen. In het verleden is er ook agressie geweest tussen mama en de biologische vader van de kinderen, ondertussen zijn de ouders uit elkaar (co-ouderschap). In het milieu van mama zijn er ook vragen rond hygiëne en de zorg voor de kinderen. Aanmelder vraagt crisisbegeleiding voor de kinderen in beide milieus -> wij hebben echter geen aanbod.”

In het algemeen gaven de crisismeldpunten aan dat in 2015 de modules crisisinterventie en crisisopvang geregeld konden worden ingezet, maar voor crisisbegeleiding was dat een stuk minder het geval. In 2017 is de mogelijke inzet van de modules crisisinterventie en crisisbegeleiding verslechterd, zelfs in die mate dat beide modules vrij zwak scoren, terwijl de inzet van de module crisisopvang stabiel bleef.

Regionaal zijn de resultaten wel vrij verschillend:

- In Antwerpen geeft het crisismeldpunt aan dat het een geïndiceerde crisismodule *soms* effectief kon inzetten. Wel is er in 2017 een sterke verbetering op het vlak van crisisopvang.
- Het Brusselse crisismeldpunt ervaart dat de inzet van crisisbegeleiding op peil blijft. Het is wel van oordeel dat de inzet van de twee andere modules is verslechterd, in het bijzonder de module crisisinterventie.
- Limburg geeft een algemene daling aan van de effectieve inzet, zelfs in die mate dat momenteel de geïndiceerde hulp volgens het crisismeldpunt maar soms kan worden ingezet.
- In Oost-Vlaanderen blijft de situatie goed voor zowel crisisinterventie als crisisopvang. Crisisbegeleiding blijft echter een zorgenkind.
- Vlaams-Brabant schat de situatie positiever in dan de andere regio's, met dien verstande dat er een lichte daling is ten opzichte van twee jaar geleden (van *vaak* naar *regelmatig*). Die inschatting is enigszins verrassend, gelet op het aantal minderjarigen dat in die regio van hulp verstoken blijft (zie 3.2.1).
- In West-Vlaanderen is er een *status quo*, waarbij crisisbegeleiding slechter scoort dan de twee andere modules.

4.7 Gevraagde versus gegeven crisis hulp

Van 4.3 tot 4.5 werd de capaciteit van de voorzieningen kwantitatief in kaart gebracht, met een onderlinge vergelijking van de regio's. Vervolgens werd in 4.6 gepeild hoe de crisismeldpunten de evolutie van het beschikbare aanbod hebben ervaren.

Een derde mogelijke invalshoek om na te gaan of de capaciteit (het aanbod) voldoende is afgestemd op de vraag naar hulp, is een vergelijking tussen de hulp die werd *geïndiceerd* (zie 2.1) door de crisismeldpunten (en de jeugdrechters) en de hulp die werd ingezet door de crisismeldpunten. Zo kan worden aangetoond of de crisismodules die volgens het crisismeldpunt nodig waren, uiteindelijk effectief konden worden ingezet. Vervolgens kan per regio worden nagegaan voor welke crisismodules het tekort het grootst is.

4.7.1 Gevraagde hulp als proxy voor geïndiceerde hulp

De databank IJH registreert niet de geïndiceerde hulp, maar alleen de door de aanmelders *gevraagde hulp*. Het Rekenhof heeft de gevraagde hulp als een proxy voor de geïndiceerde hulp gebruikt. Alleen als de indicatiestelling gebeurt door een jeugdrechter (onbekend aantal gevallen), zal de gevraagde hulp samenvallen met de geïndiceerde hulp. In de andere gevallen hebben de crisismeldpunten het mandaat om in te schatten welke hulp het meest gepast is, alsook om de regie ervan te organiseren. Daarom diende het Rekenhof eerst de verhouding tussen de gevraagde en gegeven hulp te analyseren, zodat het kon nagaan in hoeverre het crisismeldpunt ingaat op wat de aanmelders vragen. Bijlage 4 bevat de uitgebreide resultaten van die analyse.

Tabel 14 – Gevraagde versus gegeven crisisjeugdhulp

Crisismodule	Als crisismodules konden worden ingezet, % minderjarigen dat minstens de gevraagde module(s) kreeg	Als crisismodules konden worden ingezet, % minderjaren dat exact de gevraagde module(s) kreeg
B	91,3%	84,7%
B & I	27,4%	26,0%
I	95,5%	73,4%
O	96,0%	80,3%
O & B	54,8%	51,6%
O & B & I	38,9%	38,9%
O & I	52,3%	43,1%
Consult	N.V.T.	N.V.T.
Totaal gegeven	89,1%	75,6%

I = interventie; B = begeleiding; O = opvang

Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

De sterke samenhang tussen de inschatting van de aanmelders (de gevraagde hulp) en de gegeven hulp voor de crisismodules afzonderlijk (in het vet), doet vermoeden dat de inschatting nauw aansluit bij de indicatiestelling door de crisismeldpunten. Het lijkt immers weinig waarschijnlijk dat de crisismeldpunten een andere inschatting van de nodige hulp maken dan de aanmelders om vervolgens toch de crisismodules in te zetten zoals gevraagd door de aanmelders (met uitzondering van vragen naar consult).

De verdere vaststellingen over het capaciteitstekort van de verschillende types crisismodules steunen dan ook op het gebruik van gevraagde hulp als *proxy* voor geïndiceerde hulp. Daarbij dienen wel twee kanttekeningen te worden gemaakt:

- Volgens de crisismeldpunten weten sommige aanmelders welke crisishulp al dan niet beschikbaar is in de regio en anticiperen zij daarop door hun hulpvraag aan te passen. Dat kan deels verklaren waarom een vrij grote overeenstemming bestaat tussen de gevraagde en de gegeven hulp.
- Daarnaast geven de crisismeldpunten er de voorkeur aan eerder wel dan niet een vorm van hulp in te zetten, ook al is dat niet de meest gepaste hulp. Dat kan erop wijzen dat de verhouding tussen de gevraagde modules en de gegeven modules bij benadering aantoont welk aanbod beschikbaar is in de respectievelijke regio's.

4.7.2 Gevraagde versus niet-gegeven hulp: regionaal

De onderstaande tabel toont procentueel per regio hoeveel van de betrokken modules er werden gevraagd en hoeveel daarvan niet konden worden ingezet⁹⁰.

Tabel 15 – Gevraagde versus niet-gegeven crisismodules: regionale verdeling (procentueel)

% gevraagde modules dat niet kon worden ingezet	Antwerpen	Brussel	Limburg	Oost-Vlaanderen	Vlaams-Brabant	West-Vlaanderen	Vlaanderen
Begeleiding	19,70% (40/203)	11,36% (5/44)	34,75% (41/118)	25,56% (34/133)	54,61% (166/304)	31,43% (44/140)	35,03% (330/942)
Interventie	11,26% (17/151)	0,00% (0/23)	24,63% (33/134)	1,94% (2/103)	45,88% (78/170)	4,35% (1/23)	21,69% (131/604)
Opvang	23,76% (226/951)	26,45% (32/121)	13,49% (29/215)	24,15% (99/410)	39,94% (145/363)	20,58% (106/515)	24,74% (637/2575)
Alle categorieën crisismodules	21,69% (283/1305)	19,68% (37/188)	22,06% (103/467)	20,90% (135/646)	46,48% (389/837)	22,27% (151/678)	26,64% 1.098/4.121



Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

Daaruit blijken de volgende aanwijzingen.

- Op Vlaams niveau is het relatieve capaciteitstekort het grootst voor *crisisbegeleiding*. Dat werd tijdens een focusgroep nadrukkelijk bevestigd door alle deelnemende crisismeldpunten.
- Dat is ook het geval in vier van de zes regio's: Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen.
- In Antwerpen (grootste regio) en Brussel is het tekort het grootst voor *crisisopvang*.
- In Vlaams-Brabant is het tekort veel groter dan in de andere regio's, ongeacht het type crisismodule. Dat komt mogelijks doordat de reguliere capaciteit, van waaruit de crisisnetwerken moeten worden opgebouwd, in deze regio historisch minder aanwezig is.

⁹⁰ Voor begeleiding en interventie is er rekening mee gehouden dat 1 module begeleiding of interventie dienstig kan zijn voor verschillende minderjarigen, namelijk minderjarigen die samen zijn aangemeld en voor wie ervan uitgegaan is dat ze deel uitmaken van hetzelfde gezin.

- In Limburg is er vooral een tekort aan de *interventie* en *begeleiding*.
- In Brussel, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen is er nagenoeg geen tekort aan *crisis-interventie*.

In de onderstaande voorstelling wordt de nadruk gelegd op het absolute aantal modules dat niet kon worden ingezet. Zo blijkt dat het grootste tekort aan crisisopvang zich voordoet in Antwerpen, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen. Voor crisisinterventie en crisisbegeleiding scoort opnieuw Vlaams-Brabant het slechtst.

Tabel 16 – Omvang niet-gegeven crisismodules: regionale verdeling (absolute aantallen)

Geen crisis hulp	Antwerpen	Brussel	Limburg	Oost-Vlaanderen	Vlaams-Brabant	West-Vlaanderen
<10%						
<20%	 					
<30%				 		
<40%						
≥40%					 	

*  = interventie/  = begeleiding /  = opvang

Legende

> 200 modules	150-200 modules	100-150 modules	50-100 modules	20-50 modules	<20 modules
					

Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

4.8 Gegeven crisisjeugdhulp volgens module

Het Rekenhof ging ook na of er een link bestaat tussen de ingezette crisismodules en de regio, de aanmelder en de problematiek. Die informatie kan dienstig zijn bij toekomstige programmerondes door de overheid.

4.8.1 Ingezette crisismodules per regio

Zoals eerder vermeld (zie 4.7), verschilt de verhouding van ingezette modules nogal sterk tussen de regio's. De onderstaande tabel toont die verhouding per regio op basis van de drie verschillende referentiepunten.

Tabel 17 – Minderjarigenpopulatie versus totaal aangemelde minderjarigen versus onderzoekspopulatie

	Antwerpen	Brussel	Limburg	Oost-Vlaanderen	Vlaams-Brabant	West-Vlaanderen
1. Aandeel in totale populatie minderjarigen	27,3%	6,2%	12,0%	21,6%	17,1%	15,9%
2. Aandeel in totaal aangemelde minderjarigen	34,3%	4,7%	12,9%	15,8%	15,0%	17,3%
3. Aandeel in onderzoekspopulatie (aangemeld en inzet module nodig)	32,5%	4,2%	11,8%	15,3%	19,8%	16,5%

Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

In de onderstaande tabel wordt door middel van een kleur aangeduid of de inzet van een bepaalde module zich boven (groen) of onder (rood) *elk* van de drie referentiepunten (zie tabel 17) bevindt. Pas als dat het geval was, werden er vaststellingen aan verbonden.

Tabel 18 – Ingezette crisismodules per regio

	Antwerpen	Brussel	Limburg	Oost-Vlaanderen	Vlaams-Brabant	West-Vlaanderen
Begeleiding	23,7%	5,3%	18,3%	19,5%	15,8%	17,3%
Interventie	24,5%	5,9%	16,2%	21,0%	23,3%	9,1%
Opvang	38,1%	4,0%	10,2%	15,6%	10,5%	21,5%

Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

Uit de bovenstaande tabel blijkt het volgende:

- Antwerpen zet minder in op begeleiding dan verwacht en Limburg meer.
- Antwerpen en West-Vlaanderen zetten minder in op interventie dan verwacht, Limburg, Vlaams-Brabant (en Oost-Vlaanderen) meer.
- Antwerpen en West-Vlaanderen zetten meer in op opvang dan verwacht en Vlaams-Brabant, Limburg (en Brussel) minder.

Er zijn verschillende verklaringen mogelijk waarom de gegeven crisismodules afwijken van de referentiepunten:

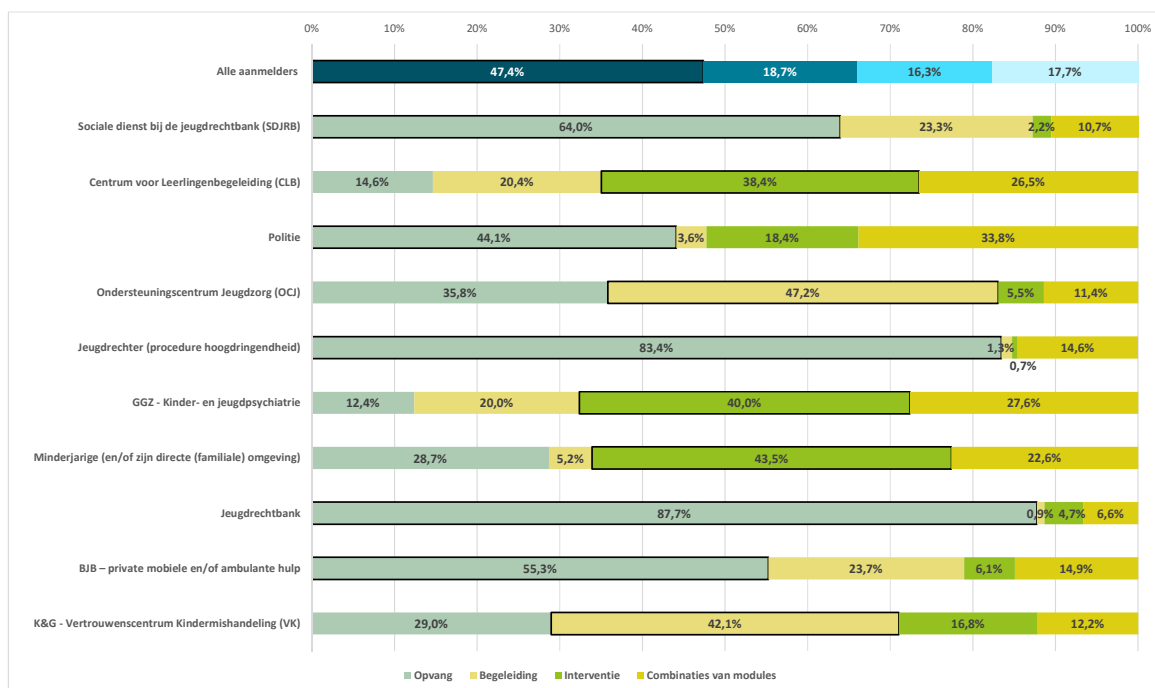
- crisismeldpunten zetten vooral die modules in die het meest beschikbaar zijn (zie 4.7);
- de problematieken zijn regio-afhankelijk en vereisen dus de inzet van een ander type van module (of combinaties);
- de crisismeldpunten houden rekening met de voorkeur van de aanmelders: die voorkeur is afhankelijk van aanmelder tot aanmelder en de verhouding tussen de aanmelders verschilt van regio tot regio.

4.8.2 Ingezette crisismodules per aanmelder

De onderstaande grafiek toont voor de tien belangrijkste aanmelders (alsook voor alle aanmelders gezamenlijk⁹¹) de verhouding tussen de ingezette modules. Voor elke aanmelder wordt aangegeven welk percentage minderjarigen de betrokken module, dan wel combinaties van modules, heeft gekregen. Per aanmelder is de meest ingezette module zwart omkaderd.

⁹¹ Dit is de verdeling van de ingezette modules over de populatie minderjarigen die crisisjeugdhulp in de vorm van crisismodules heeft verkregen.

Grafiek 13 – Ingezette crisismodules volgens aanmelder



De blauwe schakeringen betreffen de totale populatie.

Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

Daaruit valt af te leiden dat de tien belangrijkste aanmelders grosso modo in te delen zijn in vier categorieën:

- minderjarigen aangemeld door de jeugdrechters – al dan niet in kader van de procedure hoogdringendheid – krijgen veruit het meest (80 à 90%) opvang als module;
- minderjarigen aangemeld door de gemandateerde voorzieningen (VK en OCJ) krijgen het meest (40 à 50%) begeleiding als module;
- minderjarigen aangemeld door de SDJRB, de politie en BJB (mobiele en ambulante hulp) krijgen hoofdzakelijk (45 à 65%) opvang als module;
- als het CLB, de kinder- en jeugdpsychiatrie of de minderjarige zelf aanmeldt, dan is interventie (ongeveer 40%) de meest ingezette module.

Mogelijke verklaringen daarvoor zijn:

- De aanmelders hebben zelf een bepaalde voorkeur voor de betrokken modules en vragen er ook naar. Dat blijkt ook effectief uit analyses van de gevraagde crisismodules per aanmelder⁹².
- Voor de justitiële en politionele aanmelders is de veiligheid van de minderjarige de eerste bezorgdheid, zodat opvang meer aangewezen is.
- De gemandateerde voorzieningen hebben wellicht vaak al een goede inschatting kunnen maken van de problematiek en de benodigde hulp. Acute veiligheidsrisico's zijn hier wellicht minder aan de orde, zodat begeleiding de meest aangewezen module is.

⁹² Niet opgenomen in het rapport.

- De jeugdpsychiatrie, de minderjarige of zijn directe omgeving hebben vooral nood aan vraagverheldering om de crisissituatie en de eventuele persoonlijke problematiek preciezer te kunnen inschatten en te bepalen welke hulp vereist is. Opvallend is de hoge inzet van interventie bij minderjarigen aangemeld door het CLB.

4.8.3 Ingezette crisismodules per problematiek

De volgende tabel geeft voor een aantal problematieken en (sub)clusters weer in hoeveel procent van de gevallen een bepaalde crisismodule werd ingezet⁹³. De module die het meest werd ingezet, heeft een gekleurde achtergrond. De voorafgaande opmerkingen bij tabel 7 dienen ook bij de interpretatie van deze gegevens te worden in acht genomen.

Tabel 19 – Ingezette crisismodules volgens problematiek

		Aantal minderjarigen die een crisismodule kregen	Opvang	Begeleiding	Interventie	Combinaties van modules
1	Suicidepogingen en -gedachten	147	17,7%	18,4%	37,4%	26,5%
2	Automutilatie	83	44,6%	8,4%	16,9%	30,1%
3	Stemmingsproblemen en -stoornissen	75	21,3%	20,0%	30,7%	28,0%
4	Overige emotionele en psychosociale problemen (angst, teruggetrokken gedrag,...)	94	23,4%	23,4%	30,9%	22,4%
Combinatie 1 tot en met 4	Emotionele en -psychosociale problemen (één of meer van problematieken 1-4)	312	25,3%	18,0%	31,7%	25,0%
5	Gedragsproblemen	785	35,8%	19,0%	23,6%	21,7%
6	Psychiatrisch ziektebeeld	65	30,8%	15,4%	40,0%	13,9%
7	Middelengebruik	148	31,8%	14,9%	23,7%	29,7%
8	Pervasieve ontwikkelingsstoornissen (onder andere autisme,...)	138	41,3%	9,4%	28,3%	21,0%
9	Problemen met benedennormale intelligentie	79	67,9%	6,2%	19,8%	6,2%
10	Ander "handicap en ontwikkelingsstoornis" (problemen met vaardigheden, cognitieve ontwikkeling,...)	42	59,5%	9,5%	19,1%	11,9%
Combinatie 8 tot en met 10	Handicap en ontwikkelingsstoornis (één of meer van problematieken 8-10)	239	49,8%	10,5%	23,4%	16,3%
11	Wegloopgedrag	362	50,6%	8,8%	16,0%	24,6%
12	Ander lichamelijke problemen (onder andere ziekte, slaapproblemen,...)	26	34,6%	19,2%	30,8%	15,4%
1 tot en met 12	Problematisch persoonlijk functioneren minderjarige	1.282	38,2%	17,7%	21,9%	22,2%
13	Draagkracht overschreden	559	32,2%	25,2%	20,2%	22,4%
14	Seksueel geweld door minderjarige	14	35,7%	14,3%	21,4%	28,6%
15	Seksueel geweld op minderjarige	138	58,7%	16,7%	8,0%	16,7%
16	Fysiek geweld door minderjarige	337	26,4%	24,6%	25,2%	23,7%
17	Fysiek geweld op minderjarige	614	42,7%	20,0%	16,0%	21,3%
18	Psychisch/verbaal geweld door minderjarige	144	26,4%	25,0%	25,0%	23,6%
19	Psychisch/verbaal geweld op minderjarige	151	35,1%	27,2%	15,9%	21,9%
Combinatie 14 tot en met 19	Intrafamiliaal geweld (één of meer van problematieken 14-19)	1.095	38,6%	22,4%	17,7%	21,3%

⁹³ De aantallen met groen gekleurde achtergrond zijn geen subtotaal, maar duiden op een subcluster van problematieken. Een minderjarige kan immers tegelijk met meer problematieken te kampen hebben. De aantallen met geel gekleurde achtergrond duiden op een overkoepelende cluster van problematieken.

		Aantal minderjarigen die een crisismodule kregen	Opvang	Begeleiding	Interventie	Combinaties van modules
20	Wegvallen, ontbreken of gebrekkig sociaal netwerk	450	67,3%	7,8%	7,8%	17,1%
21	Ontoereikende kwaliteiten van de opvoeding	324	38,3%	36,7%	12,4%	12,7%
22	Problemen in de ouder-kindrelatie	831	35,0%	16,1%	22,6%	26,2%
23	Verwaarlozing	234	61,5%	22,7%	5,1%	10,7%
24	Instabiele opvoedingssituatie (stiefouder, scheiding, alleenstaande ouder,...)	1.289	44,9%	22,5%	14,7%	17,9%
25	Problemen van de ouder (verslaving, psychiatrische problematiek,...)	985	48,4%	22,8%	13,5%	15,2%
26	Andere (problemen met ander gezinslid, andere familierelaties,...)	130	33,9%	21,5%	24,6%	20,0%
Combinatie 21 tot en met 26	Problematische opvoedingssituatie (één of meer van problematieken 21-26)	2.196	45,0%	15,94%	15,9%	23,1%
27	Huisvestingsproblematiek	166	65,1%	13,3%	13,3%	8,4%
28	Andere (financiële problemen)	147	32,7%	33,3%	19,1%	15,0%
13 tot en met 28	Problematisch					
gezins-functioneren	2.669	46,2%	19,0%	16,2%	18,7%	
29	Tienerzwangerschap	18	55,6%	5,6%	11,1%	27,8%
30	Prostitutie (onder andere loverboys, tienerpooiers betrokken)	24	75,0%	0,0%	4,2%	20,8%
31	Geen dagbesteding (bijvoorbeeld door conflict met school/schorsing)	137	36,5%	21,2%	24,8%	17,5%
32	Conflict met hulpverlening (agressie, past niet in leefgroep)	62	85,5%	3,2%	6,5%	4,8%
33	(Tiener)moeder met kinderen	26	57,7%	0,0%	30,8%	11,6%
34	Nederlands niet machtig	46	71,7%	10,9%	8,7%	8,7%
35	Fysieke agressie (dreiging) naar derden	75	49,3%	12,0%	28,0%	10,7%
36	Seksuele agressie/grensoverschrijdend gedrag naar derden	15	46,7%	26,7%	13,3%	13,3%
37	Wachlijstproblematiek	304	55,3%	14,5%	14,8%	15,5%

Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

Voor bijna alle problematieken wordt de module crisisopvang het meest ingezet. Enkel bij de psychiatrische, alsook de emotionele en psychosociale problematieken wordt vaker geopteerd voor de module crisisinterventie⁹⁴. Hoewel mobiele crisishulp de voorkeur geniet van de beleidsmakers (zie 2.2.2), is crisisbegeleiding bij geen enkele problematiek de meest ingezette crisismodule.

Verband tussen aandeel geholpen minderjarigen en aandeel type crisismodules

Het Rekenhof heeft ten slotte ook nagegaan of er een statistisch verband⁹⁵ kon worden vastgesteld tussen het aandeel geholpen minderjarigen (Tabel 7) en de ingezette crisismodules (Tabel 19). Tabel 7 toonde dat minderjarigen met problematisch persoonlijk functioneren

⁹⁴ Behalve wanneer de minderjarige automuteert. In dergelijke gevallen wordt wellicht om veiligheidsredenen eerder de voorkeur gegeven aan crisisopvang.

⁹⁵ Dat verband (lineaire correlatie, R) werd nagegaan voor de twee grote clusters met de onderliggende problematieken als eenheden (respectievelijk n = 12 en n = 16).

minder geholpen worden dan minderjarigen met een problematisch gezinsfunctioneren. Als naar de onderliggende problematieken in de cluster persoonlijk functioneren wordt gekeken, blijkt dat hoe meer deze problematieken tot opvang leiden (en hoe minder tot het inzetten van andere crisismodules), hoe hoger het percentage geholpen minderjarigen is. Hoe meer deze problematieken tot interventie leiden, hoe lager het percentage geholpen minderjarigen is. Het omgekeerde beeld, maar minder uitgesproken, vertoont de groep van onderliggende problematieken in de cluster problematisch gezinsfunctioneren. Hoe meer de problematiek tot opvang leidt, hoe lager het aandeel geholpen minderjarigen. Om het aantal geholpen minderjarigen te verhogen, moet dus zeker worden uitgegaan van de problematiek(en) waarmee zij kampen.

Tabel 20 – Verband tussen aandeel geholpen minderjarigen en aandeel type crisis-module

Problematisch persoonlijk functioneren minderjarige				
verband tussen aandeel		sterkte verband	R	vaststelling
geholpen minderjarigen	opvang	sterk positief	0,71	Hoe groter het aandeel opvang en hoe kleiner het aandeel interventie en begeleiding in de gegeven crisismodules, hoe groter het aandeel geholpen minderjarigen (of omgekeerd).
	begeleiding	matig negatief	-0,43	
	interventie	sterk negatief	-0,73	
	combinaties van modules	matig negatief	-0,33	
Problematisch gezinsfunctioneren				
verband tussen aandeel		sterkte verband	R	vaststelling
geholpen minderjarigen	opvang	matig negatief	-0,36	Hoe kleiner het aandeel opvang en hoe groter het aandeel begeleiding en interventie in de gegeven crisismodules, hoe groter het aandeel geholpen minderjarigen (of omgekeerd) ⁹⁶ .
	begeleiding	matig positief	0,38	
	interventie	klein positief	0,15	
	combinaties van modules	klein positief	0,26	

Vuistregel bij de interpretatie van de sterkte van het verband:

$R < 0,1$ = triviaal / $0,1 \leq R < 0,3$ = klein / $0,3 \leq R < 0,5$ = matig / $R \geq 0,5$ = sterk.

Bron: Rekenhof

4.9 Deelconclusie

Het aanbod van de verschillende crisismodules laat zich bijzonder moeilijk in kaart brengen, in het bijzonder voor crisisbegeleiding en crisisinterventie. Dat is in hoofdzaak doordat de betrokken voorzieningen vrijwillig meewerken. De crisismeldpunten kunnen minderjarigen niet eenzijdig toewijzen aan een opvang- of begeleidingsplaats, maar dienen altijd in overleg met de betrokken voorziening de mogelijkheden af te toetsen, zowel voor artikel 74-plaatsen als voor niet-artikel 74-plaatsen. In dat overleg spelen de tegenindicaties en voorwaarden die de voorzieningen hanteren een rol, en ook de gestrengheid waarmee ze die invullen, zoals (mis)match tussen (het profiel van) de minderjarige en de aanwezige leefgroep, de (aangevoelde) belasting van de voorziening op het moment van de vraag, enzovoort. Dat heeft tot gevolg dat het gemaakte onderscheid tussen verzekerd aanbod en mogelijk aanbod in de praktijk relatief is.

⁹⁶ De correlaties zijn hier wel zwakker dan bij problematisch persoonlijk functioneren minderjarige.

Hoewel de kwantitatieve analyse van het aanbod naargelang de gekozen invalshoek niet altijd consistente vaststellingen oplevert, maakt ze toch een aantal algemene contouren zichtbaar, rekening houdend met de drie referentiepunten.

- Globaal beschikken West-Vlaanderen en Brussel over het hoogste aantal plaatsen voor crisisopvang, Vlaams-Brabant en Antwerpen over het laagste aantal.
- Crisisbegeleiding is niet alleen de crisismodule waarvan de capaciteit het moeilijkst te kwantificeren is, maar ook de module waaraan het meest tekort lijkt te zijn.
- Naar het aanvoelen van de crisismeldpunten lijkt de relatieve capaciteit aan crisisbegeleiding en interventie af te nemen.
- Crisispleegzorg, als antwoord op vragen naar crisishulp, wordt onderbenut.
- De problematieken van minderjarigen in het gesloten circuit (gemeenschapsinstellingen) vertonen soms sterke raakvlakken met de problematieken van jongeren die in het vrijwillige circuit terecht komen.
- Psychiatrische aandoeningen, verslavingsproblematieken en agressieproblemen beschouwen de voorzieningen vaak als tegenindicatie voor het bieden van hulp.
- In de meeste gevallen wordt de inzet van één crisismodule gevraagd en ook geboden, veel meer dan onderlinge combinaties van modules.

De analyse maakte ook enkele regionale verschillen duidelijk.

- De situatie in Vlaams-Brabant is beduidend slechter dan in de andere regio's en dit ongeacht de crisismodule. Uit de analyse blijkt dat de capaciteit aan crisisopvang ondermaats is in vergelijking met de andere regio's. Wat de niet-artikel 74-opvangplaatsen betreft, is de bijdrage van de sector bijzondere jeugdbijstand in Vlaams-Brabant veel beperkter dan in de andere regio's. Geactualiseerde analyses zijn nodig om na te gaan of die trend zich doorzet.
- Rekening houdend met de omvang van de (minderjarigen)populatie en het verwachte belang van de module opvang, blijkt de groep minderjarigen uit Antwerpen die opvang nodig heeft, net de groep die het meest verstoken blijft van een crisismodule. Naar het aanvoelen van het crisismeldpunt zou de situatie vandaag echter aanzienlijk verbeterd zijn. In deze regio is opvang met voorsprong de module die de voorkeur geniet.
- Hoewel West-Vlaanderen verhoudingsgewijs de meeste opvangplaatsen van alle regio's heeft, is er nog steeds een tekort. De module opvang wordt relatief veel ingezet, wat een mogelijke verklaring kan zijn. Deze regio zet bovendien bijzonder weinig crisisinterventie in.
- Limburg zet relatief sterk in op interventie en begeleiding, maar vertoont (mogelijk daardoor) ook aanzienlijke tekorten op dat vlak. Qua opvang scoort de regio vrij goed. Naar het oordeel van het crisismeldpunt lijkt de situatie voor alle modules verslechterd, meer dan in andere regio's.
- Oost-Vlaanderen bevindt zich in de middenmoot wat opvangcapaciteit betreft. De situatie lijkt er algemeen het best beheersbaar van alle regio's. Het crisismeldpunt hecht veel belang aan crisisinterventie en zet die module verhoudingsgewijs vrij vaak in. Ook dit crisismeldpunt signaleert evenwel een blijvend tekort aan begeleidingscapaciteit.
- Hoewel Brussel relatief gezien vrij veel opvangcapaciteit heeft, blijft er toch een aanzienlijk tekort.

De lage bezettingsgraad (minder dan 50%) in de voorzieningen die crisisopvang aanbieden is moeilijk te verzoenen met de vaststelling dat de crisismeldpunten niet konden ingaan op een kwart (24,7%) van de gevraagde crisisopvang. Zelfs indien de voorzieningen een buffercapaciteit aanhouden, waardoor de bezetting nooit volledig mag zijn, blijft dit globaal een vrij laag cijfer.

Ongeacht de geregistreerde problematiek wordt crisisopvang het meest ingezet. Uitzondering daarop zijn de psychische problematieken, waarbij opvallend vaak voor crisisinterventie wordt gekozen. Crisisbegeleiding is bij nagenoeg geen enkele problematiek de meest ingezette crisismodule. De verhouding tussen de ingezette modules volgens aanmelder toont opvallende verschillen. Vaak hebben de aanmelders zelf eigen voorkeuren. Zo vragen de jeugdrechters bijna alleen crisisopvang, terwijl de gemandateerde voorzieningen een voorkeur hebben voor crisisbegeleiding.

HOOFDSTUK 5

Algemene conclusie

Organisatie van de crisisjeugdhulp

Crisisjeugdhulp in Vlaanderen is georganiseerd op basis van een intersectorale samenwerking tussen voorzieningen om een gelijke toegang tot crisisjeugdhulp te kunnen garanderen. Die intersectorale opzet kent echter ook een keerzijde: de crisismeldpunten zijn immers sterk afhankelijk van de bereidwilligheid en de mogelijkheden van de betrokken sectoren en voorzieningen. Het sterk regionale karakter van de crisisjeugdhulp zet daarenboven een limiet op het aantal potentiële voorzieningen dat kan toetreden tot het crisisnetwerk. De invulling van het takenpakket door de crisismeldpunten verschilt ook van regio tot regio. Het risico bestaat dat daardoor de toegang tot crisisjeugdhulp niet in elke regio op dezelfde wijze is gewaarborgd. Ook de wijze waarop de intrede van de voorzieningen geestelijke gezondheidszorg in de crisisnetwerken zal verlopen, zal daarop van invloed zijn.

De regio's registreren verschillend in de databank Integrale Jeugdhulp. In januari 2017 werd een nieuw registratiesysteem Insisto gelanceerd, waardoor de crisismeldpunten nu ook de hulp die volgens hen nodig is, kunnen registreren. Dat is een merkbare vooruitgang, want voordien kon de kloof tussen het benodigde en het beschikbare hulpaanbod niet worden vastgesteld. Een eenvormige en correcte registratie van de heraanmeldingen is nodig om het aantal niet-beantwoorde hulpvragen correct te kunnen inschatten.

De decretale uitgangspunten voor crisisjeugdhulp – het bieden van de meest gepaste en minst ingrijpende hulp – staan onder druk: crisisopvang, de meest ingrijpende module, wordt het meest ingezet, en dit weinig in combinatie met crisisbegeleiding. Consult is een soort van eerstelijns hulp die de crisismeldpunten zelf aanbieden aan de aanmelders als de inzet van crisismodules nog kan worden vermeden. Niet alle aanmelders ervaren consult echter altijd als gepast of voldoende bruikbaar.

Vraagzijde

Het aantal minderjarigen dat is gebaat met de inzet van crisismodules, is sterk gestegen, onder andere als gevolg van een continue stijging van het totale aantal aanmeldingen. Daarbij is het enigszins verontrustend dat in het laatste kwartaal van de onderzochte periode meer dan een derde van de minderjarigen geen toegang meer had tot de nodige crisismodules. Een analyse die steunt op de indicatiestelling door de crisismeldpunten, zou meer duidelijkheid kunnen verschaffen over de vraag of minderjarigen voldoende hulp op maat krijgen.

De verslechterende cijfers over niet-beantwoorde hulpvragen op Vlaams niveau zijn in aanzienlijke mate het gevolg van een zorgwekkende evolutie in Vlaams-Brabant, waar de helft van de minderjarigen bij wie consult niet meer volstaat, geen toegang kon krijgen tot de crisismodules. Een sterke, recente stijging van het totale aantal aanmeldingen zou daarvan aan de basis liggen.

Het Rekenhof stelde ook voor Vlaams-Brabant vast dat eerder de grote aanmelders (SDJRB CLB, en politie) de sterke stijging verklaren, eerder dan bepaalde kleine categorieën aanmelders (minderjarigen en hun omgeving zelf en jeugdmagistratuur). Hoewel de bestaffing van het crisismeldpunt Vlaams-Brabant verhoudingsgewijs niet veel lager ligt dan in de andere regio's, geeft het crisismeldpunt er merkbaar minder consult. Een lager aandeel consult verhoogt de druk op de crisiscapaciteit in de regio, die in vergelijking met de andere regio's sowieso al aan de lage kant is, zeker wat opvang betreft.

Er zijn voldoende indicaties dat het systeem globaal genomen niet discrimineert op de kenmerken van de minderjarige (leeftijd, geslacht) of de aard van de crisissituatie waarin die zich bevindt. Alleen als de minderjarige kampt met psychische problemen of als er sprake is van handicap of ontwikkelingsstoornissen, zijn er consistente aanwijzingen dat het systeem daarvoor in mindere mate een oplossing kan bieden. De integratie van de GGZ-netwerken in de crisisjeugdhulp is een opportuniteit om dat onderscheid in behandeling te remediëren, maar vormt ook een risico als de mate van integratie regionaal verschillend wordt ingevuld (zowel qua tempo als intensiteit) en niet zou blijken te volstaan om dit potentieel snel groeiend type hulpvragen te beantwoorden. Dit kan ertoe leiden dat de effectiviteit van het hulpprogramma voor die doelgroepen, en hun gelijke toegang tot crisismodules, in de verschillende regio's niet op evenwaardige wijze kan worden gegarandeerd.

Problematisch gezinsfunctioneren leidt vaker tot de effectieve inzet van een crisismodule dan problematisch persoonlijk functioneren van de minderjarige, zoals psychiatrische problemen. Ook als sprake is van conflictsituaties tussen de minderjarige en hulpverleners of andere derden, blijkt het moeilijk de jongere nog te helpen. Dat wijst erop dat voor die groep minderjarigen geen gepast aanbod aanwezig is. De gesloten instellingen zijn om verschillende redenen (geen als misdaad omschreven feit gepleegd, vrijwilligheid, leeftijdsgrenzen) immers geen alternatief.

Aanbodzijde

Om de oorzaken te identificeren die kunnen leiden tot een kleinere kans op crisishulp, wou het Rekenhof het aanbod in kaart brengen. Dat bleek om diverse redenen geen gemakkelijke opgave. Zo maakt de vrijwillige medewerking van de voorzieningen het nagenoeg onmogelijk de eigenlijke inzetbaarheid van elke plaats vast te stellen. Het is onduidelijk hoe de overheid het aanbod zo kan programmeren dat het flexibel en adequaat tegemoet kan komen aan de diverse en toenemende hulpvragen. Uit het kwantitatieve overzicht van het aanbod bleek vooral dat Vlaams-Brabant op vlak van crisisopvang minder capaciteit ter beschikking heeft. Zeker de bijdrage van de sector bijzondere jeugdbijstand is er opvallend beperkter.

Uit het onderzoek blijkt dat er een structureel tekort aan inzetbare hulp is. Het Rekenhof heeft getracht de kloof tussen het nodige en het reële aanbod indirect in kaart te brengen, zowel per crisismodule als per regio. Daaruit bleek dat relatief gezien het minst kon worden tegemoetgekomen aan de vraag naar crisisbegeleiding, maar dat in absolute aantallen de meeste minderjarigen verstoken bleven van crisisopvang. Bij een bevraging van de crisismeldpunten kreeg de (evolutie van de) begeleidingscapaciteit in het algemeen ook de slechtste score. Dat werd door de crisismeldpunten ook bevestigd in een focusgesprek. De opvangcapaciteit in Antwerpen zou intussen aanzienlijk verbeterd zijn.

HOOFDSTUK 6

Aanbevelingen

Registratie en rapportering

De registratie van de gevraagde hulp en van het beschikbare aanbod moet meer op elkaar worden afgestemd. De volgende maatregelen kunnen daartoe bijdragen.

- Er moeten richtlijnen komen over de aanmelding en heraanmelding van een individuele crisis. Dat moet het mogelijk maken het werkelijk aantal minderjarigen dat wordt aangemeld, exacter vast te stellen en meer uniformiteit te creëren in de registratie door de verschillende crisismeldpunten.
- De mogelijkheid moet worden onderzocht om de diverse problematieken in Insisto op een structurele manier te registreren zodat toekomstige analyses uitgevoerd kunnen worden.
- De indicatiestelling moet worden gebruikt om de kloof tussen het nodige en het beschikbare aanbod bloot te leggen.
- Het aanbod waartoe de crisisnetwerken zich hebben geëngageerd, dient duidelijker in kaart te worden gebracht.
- Het Agentschap Jongerenwelzijn en de betrokken bestuursorganen dienen te streven naar bruikbare rapporteringstools. De beschikbare gegevens moeten systematisch worden geactualiseerd en gebruikt als beheers- en beleidsinstrument.

Operationele werking van de crisismeldpunten

De aanbieders van crisisjeugdhulp en de crisismeldpunten moeten het samenwerkingsprotocol rond werkingsprincipes en afspraken sluiten, zoals voorzien in het decreet betreffende de integrale jeugdhulp.

Gelet op het belang van consult en crisisinterventie dient de overheid minstens te waarborgen dat de financiering en personeelsomkadering van de zes crisismeldpunten in relatieve zin steeds gelijk is. Ook de kwaliteit van het consult en de bruikbaarheid ervan voor de aanmelders dienen een blijvend aandachtspunt te zijn.

Het is aangewezen dat de verschillende verwachtingen van de jeugdmagistratuur en de crisismeldpunten op het vlak van in te zetten hulp, meer in overeenstemming worden gebracht.

Aanbod

De overheid dient de integratie van de GGZ-netwerken van nabij op te volgen. In de mate dat het tempo en de intensiteit van die integratie verschilt van regio tot regio, moet zij erop toezien dat voor alle regio's een kwantitatief en kwalitatief evenwaardig aanbod kan worden gegarandeerd.

De overheid dient op regelmatige basis en per regio de kloof tussen het nodige en het aanwezige aanbod in kaart te brengen. Op basis daarvan kan een prioriteitenlijst worden opgesteld om bijkomende investeringen te sturen. Daarnaast dient zij een niche-aanbod uit te bouwen voor de groep minderjarigen die nergens terecht kan. Voor dat aanbod zijn voorzieningen nodig die uitdrukkelijk geen tegenindicaties hanteren en derhalve geen minderjarigen uitsluiten, alsook voorzieningen die minderjarigen een besloten en veilige omgeving aanbieden, waar weglööpgedrag wordt ontraden.

De ongelijke kans op crisisjeugdhulp aan minderjarigen in Vlaams-Brabant moet worden aangepakt. De overheid dient daarom in de eerste plaats na te gaan in welke mate het reguliere hulpverleningslandschap (nog) ruimte laat om crisisvoorzieningen te rekruteren, meer specifiek in de sector bijzondere jeugdbijstand. Bovendien dient zij het relatief lage aandeel consult in deze regio verder te onderzoeken. Intensievere samenwerking tussen de crisismeldpunten Vlaams-Brabant en Brussel dient in dat licht te worden overwogen.

HOOFDSTUK 7

Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en de administrateur-generaal van het agentschap Jongerenwelzijn hebben het Rekenhof een gezamenlijk antwoord bezorgd op 16 februari 2018 (zie bijlage 5). De minister en de administrateur-generaal uitten hun dank voor de analyse en voorstellen van het Rekenhof. Ze gaven aan dat de suggesties ter verbetering zullen worden meegenomen in de verdere uitbouw en de efficiëntieverhoging van de crisisnetwerken in Vlaanderen. Ze meldden dat een aantal verbeteringen intussen al zijn doorgevoerd of de komende maanden zullen worden doorgevoerd. Het rapport van het Rekenhof zal hierbij richtinggevend zijn.

De minister en het agentschap reageerden positief op de algemene conclusie en de aanbevelingen en gaven een overzicht van de acties waarmee ze eraan willen tegemoetkomen, met duiding van mogelijke obstakels die moeten worden overwonnen.

- De *eerste actielijn* betreft het verfijnen van de rapportering. Sinds 2017 wordt gewerkt met Insisto. Dat zou moeten leiden tot een grotere operationele functionaliteit en een aanzienlijke uitbreiding van de mogelijkheden voor beleidsrapportering. Een belangrijk aandachtspunt is het in kaart brengen in Insisto van de samenwerking met de netwerken geestelijke gezondheidszorg voor kinderen en jongeren, wat tot op heden nog onvoldoende lukt.
- De *tweede actielijn* heeft betrekking op het stroomlijnen van de integratie van de netwerken geestelijk gezondheidsbeleid voor kinderen en jongeren. De minister benadrukte dat dit een gedeelde verantwoordelijkheid betreft van hemzelf en de federale minister voor Volksgezondheid. Een gemengde taskforce begeleidt de vooropgestelde integratie.
- De *derde actielijn* handelt over de uitbreiding en programmatie van het crisisaanbod. Er wordt onder andere gewerkt aan een programmatiernorm voor de crisismodules per regio. Dat moet het mogelijk maken de kloof tussen vraag en aanbod te monitoren en tijdig indicaties te krijgen over de nood aan uitbreiding van het aanbod. Ook wordt een vereenvoudiging van de processen vooropgesteld om het engagement van de voorzieningen in de crisisnetwerken te faciliteren.
- Met de *vierde actielijn* willen de minister en het agentschap de stroomlijning van de crisismeldpunten aanpakken. Zo is het onder meer de bedoeling om in 2018 een vormingsprogramma uit te rollen voor de crisismedewerkers en om tegen 2019 een duidelijke programmatie- en financieringsnorm voor de crisismeldpunten vast te leggen. Ook zal worden gezocht naar een werkbare consensus in de samenwerking met de jeugdmagistratuur.
- De *vijfde actielijn* geeft aan dat verder onderzoek noodzakelijk is om tot een oplossing te komen voor de situatie in Vlaams-Brabant enerzijds en het gebrek aan aanbod in de crisisnetwerken anderzijds. Ook de in 2019 voorziene evaluatie van het decreet integrale jeugdhulp zal worden aangegrepen om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof.

Ten slotte had het agentschap nog een aantal punctuele opmerkingen bij de tekst van het rapport. Die werden op 2 februari 2018 besproken en hebben geleid tot kleine tekstaanpassingen.

Bijlage 1

Overzicht van gebruikte parameters

Voor de analyse van de vraagzijde werden volgende parameters opgevraagd en onderzocht:

- aantal aangemelde minderjarigen
- datum aanmelding
- tijdstip aanmelding
- type aanmelder
- heraanmelding
- CJ-netwerk
- CJ-hulpprogramma
- meldpunt
- geslacht cliënt
- leeftijd cliënt
- verblijfplaats cliënt
- nationaliteit cliënt
- origine cliënt
- niet-begeleide minderjarige
- gevraagde crishulp
- aanleiding voor de aanmelding
- motivatie niet-dispatching
- gedispachte hulpvorm (afhankelijke variabele in analyses)

Bijlage 2

Gehanteerde kwantitatieve onderzoeksmethoden

Beschrijvende statistiek

Aangezien gegevens over de hele populatie beschikbaar waren en konden worden geanalyseerd, diende het Rekenhof geen steekproeven te trekken. Daardoor volstond beschrijvende univariate en bivariate statistiek. De univariate analyse betrof het beschrijven van de (verdeling van de) uitkomsten van een enkele variabele (bijvoorbeeld geslacht). In de meerderheid van de gevallen werd bivariate analyse toegepast, waarbij het effect werd bekeken van een onafhankelijke variabele (bijvoorbeeld regio, aanmelder, emotionele en psychosociale problemen) ten opzichte van de afhankelijke variabele (het wel of niet krijgen van crisisjeugdhulp in de vorm van één of meer crisismodules). Aangezien het bijna altijd om niet-metrische variabelen ging, heeft het Rekenhof in hoofdzaak kruistabellen gebruikt en het vastgestelde effect uitgedrukt in de vorm van procentpunten.

Classificatie van de kenmerken van de crisissituatie

De kenmerken van de crisissituatie heeft het Rekenhof geclassificeerd aan de hand van een kwantitatieve inhoudsanalyse. Het heeft voor de opmaak van de classificatiecategorieën gebruik gemaakt van een indeling die het departement WVG eind 2011 heeft opgesteld⁹⁷. Die steunde op haar beurt op het Nederlandse CAP-J⁹⁸.

Het Rekenhof heeft de classificatie van het departement grotendeels overgenomen. Wel heeft het enkele aanpassingen doorgevoerd:

- het heeft rekening gehouden met inzichten die het al opdeed in de voorbereidende interviews: zo werden ook voorwaarden en tegenindicaties die de crisisvoorzieningen hanteren, mee opgenomen (bijvoorbeeld de minderjarige heeft geen dagbesteding, de minderjarige is het Nederlands niet machtig);
- ook de kans dat een specifieke problematiek vaker zou voorkomen, werd in aanmerking genomen om die nog verder onder te verdelen (bijvoorbeeld intrafamiliaal geweld, problematische opvoedingssituatie). Daarvoor greep het Rekenhof terug naar de meer gedetailleerde indeling van het CAP-J;
- bepaalde problematieken heeft het niet mee opgenomen (bijvoorbeeld geen gepast hulpaanbod, vraag om informatie) omdat het die gegevens rechtstreeks uit de databank IJH kon halen.

⁹⁷ Zie nota 'De aanmeldingsregistratie in de crisisjeugdhulp onder de loep? Analyse van de ingewonnen informatie inzake cliëntkenmerken en een proeve tot verbetering van het registratiesysteem' van 23 december 2011.

⁹⁸ CAP-J (Classificatiesysteem voor de Aard van Problematiek van Jeugd) is een classificatiesysteem voor de aard van de problematiek van cliënten in de jeugdzorg, zoals ontwikkeld door het Nederlands Jeugdinstituut: <http://www.nji.nl/nl/Databank/Classificatie-Jeugdproblemen/Classificeren-met-CAP-J.html>.

Bij de opbouw van de classificatie hield het Rekenhof rekening met de volgende methodologische principes:

- geen overlappingsen (exclusiviteit);
- geen lacunes (exhaustiviteit);
- geen contradicties (interne coherentie);
- geen louter sociologische invalshoek, maar een indeling dienstig om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden (relevantie).

De betrouwbaarheid van de classificatie werd getest.

Bevraging crisisaanbod

Om het crisisaanbod in kaart te brengen, heeft het Rekenhof een bevraging georganiseerd bij alle voorzieningen die deel uitmaken van de crisisnetwerken. Daartoe heeft het de contactgegevens van de voorzieningen opgevraagd bij de crisismeldpunten.

In samenwerking met het Agentschap Jongerenwelzijn werd per crisismodule (crisisinterventie, crisisbegeleiding en crisisopvang) een vraagformulier opgesteld. Voor de diensten voor crishulp aan huis werd een specifiek vraagformulier opgesteld.

De bevraging peilde naar de capaciteit, de bezettingsgraad⁹⁹, de doelgroep tot wie de voorzieningen zich richten en de eventuele voorwaarden en tegenindicaties die ze daarbij hante- ren. Als een voorziening crisisopvang aanbiedt op diverse locaties, werd gevraagd voor iedere opvanglocatie een vraagformulier in te vullen.

De vraagformulieren werden op 19 december 2016 via e-mail bezorgd aan de voorzieningen. Een aanzienlijk deel van de voorzieningen antwoordde binnen de gevraagde termijn. De overige voorzieningen werden (meermaals) herinnerd via e-mail en ten slotte ook nog telefonisch. De bevraging werd afgesloten op 15 maart 2017.

⁹⁹ Het betreft de bezettingsgraad (crisisopvang) of het gerealiseerde aanbod (crisisinterventie en -begeleiding) voor het jaar 2015. De bezettingsgraad voor dezelfde periode als de vraagzijde (juli 2015 – juni 2016) in kaart brengen, bleek vanuit praktisch oogpunt niet haalbaar.

Bijlage 3

Omschrijving crisismodules¹⁰⁰

Crisisinterventie

- Een snelle, in tijd beperkte, ambulante of mobiele werkvorm met een primair preventief karakter
- Doelstellingen
 - Voorkomen dat minderjarigen in crisissituaties te snel binnen een te ingrijpende context of een gerechtelijk circuit terechtkomen door de nog aanwezige krachten te verkennen
 - Ondersteunen van de minderjarige en zijn leefomgeving in het formuleren van hun specifieke vraag, zowel met betrekking tot crisishulp als op langere termijn
 - Veiligheid verhogen
 - Acceptatie van crisishulp onderhandelen
- Duur: maximum drie dagen

Crisisbegeleiding

- Een ambulante of mobiele crisisbegeleiding om te komen tot een oplossing voor de crisissituatie, eventueel in combinatie met crisisinterventie (aaneensluitend) of opvang
- Doelstellingen
 - Voorkomen dat minderjarigen in crisissituaties te snel binnen een te ingrijpende context of een gerechtelijk circuit terechtkomen
 - De crisissituatie benutten om een veranderingsproces op gang te brengen
 - Veiligheid verhogen
 - Opstarten van hulpcoördinatie
- Duur: 28 dagen (maximaal 1 x verlengbaar)

Crisisopvang

- Opvang met de bedoeling om veiligheid te installeren en verdere hulpverlening weer mogelijk te maken en een terugkeer naar huis te faciliteren door in de thuissituatie te werken met crisisinterventie of -begeleiding of als terugkeer naar huis niet mogelijk is, om snel perspectief te creëren en de cliënt daarin te begeleiden
- Doelstellingen
 - Voorkomen dat minderjarigen in crisissituaties te snel binnen een te ingrijpende context of een gerechtelijk circuit terechtkomen
 - De crisissituatie benutten om een veranderingsproces op gang te brengen
 - Veiligheid verhogen of installeren
 - Adempauze inlassen voor alle betrokken partijen
- Duur: 7 dagen (maximaal 1 x verlengbaar met 7 dagen)

¹⁰⁰ Bron: document *Werkingsprocessen ITP – Hoofdstuk 9 Crisisjeugdhulp* van het Agentschap Jongerenwelzijn.

Bijlage 4

Gevraagde en gegeven crisisjeugdhulp

De databank IJH registreert niet de *geïndiceerde* hulp, maar alleen de door de aanmelders *gevraagde hulp*. Het Rekenhof heeft de gevraagde hulp als een *proxy* voor de geïndiceerde hulp gebruikt. Alleen als de indicatiestelling gebeurt door een jeugdrechter (onbekend aantal gevallen), zal de gevraagde hulp samenvallen met de geïndiceerde hulp. In de andere gevallen hebben de crisismeldpunten het mandaat om in te schatten welke hulp het meest gepast is, alsook om de regie ervan te organiseren. Daarom diende het Rekenhof eerst de verhouding tussen de gevraagde en gegeven hulp te analyseren, zodat het kon nagaan in hoeverre het crisismeldpunt ingaat op wat de aanmelders vragen.

Tabel 21 – Gevraagde en gegeven crisisjeugdhulp (uitgedrukt in aantal minderjarigen)

		Gegeven crisismodule							Consult als noodoplossing (1)	Totaal gevraagd (2)
		B	B-I	I	O	O-B	O-B-I	O-I		
Gevraagde crisishulp	B	547	35	53	2	7	1	1	353	999
	B-I	12	19	40	0	1	1	0	44	117
	I	10	55	293	3	5	17	16	89	488
	O	7	6	59	1.439	179	33	70	607	2.400
	O-B	2	0	4	16	32	2	6	18	80
	O-B-I	0	1	6	1	1	7	2	5	23
	O-I	0	3	18	8	2	6	28	7	72
	Consult	6	7	37	13	3	4	3	123	196
Totaal gegeven		584	126	510	1.482 (+1)	230	71	126	1.246 (+1)	4.375 (+2)

B = begeleiding, I = interventie, O = opvang

Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank *Integrale Jeugdhulp*

De bovenstaande tabel geeft aanleiding tot enkele algemene vaststellingen.

- Er worden zelden verschillende crisismodules tegelijk gevraagd: slechts voor 292¹⁰¹ minderjarigen op een totaal van 4.375¹⁰², of 6,7%, was dat het geval. Voor 553¹⁰³ of 12,6% van de minderjarigen zetten de crisismeldpunten toch combinaties van modules in.
- Voor 196 minderjarigen (4,5%) vragen de aanmelders alleen een consult, terwijl de crisismeldpunten van oordeel zijn dat de inzet van een crisismodule meer aangewezen is. Voor 123 daarvan (of 62,8%) was de inzet van een crisismodule echter niet mogelijk, waardoor alsnog consult werd gegeven als noodoplossing¹⁰⁴.

¹⁰¹ 117 B-I + 80 O-B + 23 O-B-I + 72 O-I.

¹⁰² Bij twee minderjarigen was de gevraagde hulp onbekend. Bij één ervan werd er opvang gegeven en bij de andere consult als noodoplossing. Die eenheden werden nergens in de tabel opgenomen, behalve in de rij *totaal gegeven*, waar ze werden aangeduid met (+1).

¹⁰³ 126 B-I + 230 O-B + 71 O-B-I + 126 O-I.

¹⁰⁴ Consult als noodoplossing: zie 2.2.2. Hoewel consult werd gevraagd en gegeven, waren de betrokkenen toch gebaat bij de inzet van crisismodules, maar zij hebben die niet gekregen. De betrokken minderjarigen/aanmeldingen werden in de databank opgenomen met als reden voor niet-dispatching *relevant aanbod volzet/onbeschikbaar*.

- Er werd voor 2.575 minderjarigen (58,9%) *minstens* crisisopvang gevraagd (O, O-B, O-B-I, O-I); voor 1.219 (27,9%) minstens crisisbegeleiding (B, B-I, O-B, O-B-I) en voor 700 (16%) *minstens* crisisinterventie (B-I, I, O-B-I, O-I).

Tabel 22 – Gevraagde versus gegeven crisisjeugdhulp (uitgedrukt in aantal minderjarigen)

	Aantal minderjarigen voor wie één of meer crisismodules werden ingezet	Aantal minderjarigen dat minstens de gevraagde module bekam = totaal oranje velden	Als crisismodules werden ingezet, % minderjarigen dat minstens de gevraagde module(s) kreeg	Als crisismodules werden ingezet, % minderjarigen dat exact de gevraagde module(s) kreeg Vet omrande velden tabel
	2-1¹⁰⁵	3	3/(2-1)	21/(2-1)
B	646	590	91,3%	84,7%
B-I	73	20	27,4%	26,0%
I	399	381	95,5%	73,4%
O	1.793	1.721	96,0%	80,3%
O-B	62	34	54,8%	51,6%
O-B-I	18	7	38,9%	38,9%
O-I	65	34	52,3%	43,1%
Consult	73	N.V.T.	N.V.T.	N.V.T.
Totaal gegeven	3.129 (+1)	2.787	89,1%	75,6%

Bron: Rekenhof, op basis van de cijfers uit de databank Integrale Jeugdhulp

De bovenstaande tabel geeft aanleiding tot enkele specifieke vaststellingen.

- Als de crisismeldpunten crisismodules konden inzetten en de aanmelders vroegen maar *één crisismodule* (2.838 minderjarigen), dan gingen de crisismeldpunten daar heel vaak op in (>90% en >70% kregen *minstens* respectievelijk *exact* de gevraagde module, zie donkerblauwe balken).
- Als de crisismeldpunten crisismodules konden inzetten en de aanmelders vroegen een *combinatie van crisismodules* (218 minderjarigen), dan gingen de crisismeldpunten daar minder vaak op in of ze konden dat niet (<55% en <52% kregen *minstens* respectievelijk *exact* de gevraagde module, zie lichtblauwe balken).

¹⁰⁵ Deze cijfers verwijzen naar de twee laatste kolommen van tabel 21.

Bijlage 5

Antwoord van de minister

Brussel, 16 februari 2018

Betreft: antwoord op de conclusie en aanbevelingen van het Rekenhof over de crisisjeugdhulp in Vlaanderen

Geachte mevrouw,

Met veel interesse namen wij kennis van uw rapport en danken wij het Rekenhof voor de zeer degelijke analyse en constructieve voorstellen. Het is in elk geval onze bedoeling om rekening te houden met de aanbevelingen.

We verwijzen dan ook naar het recente gesprek met het agentschap Jongerenwelzijn op basis van het rapport en de reactienota van het agentschap als antwoord op de conclusie en aanbevelingen van het Rekenhof over de crisisjeugdhulp in Vlaanderen, die nota voegen we ook toe als bijlage. Van het agentschap Jongerenwelzijn vernemen wij dat de nieuwste versie van het rapport al rekening houdt met een aantal eerder gemaakte opmerkingen.

De suggesties ter verbetering worden meegenomen in de verdere uitbouw en de efficiëntieverhoging van de crisisnetwerken in Vlaanderen. Een aantal verbeteringen zijn intussen al doorgevoerd of worden de komende maanden doorgevoerd. Uw rapport is hierbij richtinggevend.

Met vriendelijke groeten,

Jo Vandeurzen
Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Bijlage bij de brief van de minister: Antwoord op de conclusie en aanbevelingen van het Rekenhof over de crisisjeugdhulp in Vlaanderen door het Agentschap Jongerenwelzijn

De crisisnetwerken en hulpprogramma's crisis vierten in 2018 hun tienjarig bestaan. Zij vormden een van de eerste tastbare bewijzen van intersectorale samenwerking die beoogd werd met het beleidsproject "integrale jeugdhulp". Het succes van deze netwerken kon niet bereikt worden zonder het engagement van voorzieningen van alle sectoren, die bereid waren om als meldpunt te fungeren of een vorm van crisishulp te bieden in het netwerk, hetzij verzekerd, hetzij als mogelijk aanbod.

De inspirerende audit van het Rekenhof bevestigt de waardering voor de engagementen van alle betrokken actoren, en noopt het agentschap en de minister om een nieuwe verhouding te zoeken tussen een sturend optreden, met respect voor de bottom-up evolutie van de netwerken en de engagementen die eenieder daarin wil opnemen.

1.1 REACTIE OP DE ALGEMENE CONCLUSIE

1.1.1 Algemene reactie op de conclusie

Het agentschap heeft de algemene conclusie van de audit van het Rekenhof doorgenomen. In volgend hoofdstuk wordt weergegeven wat de krachtlijnen zijn voor de toekomst met betrekking tot de elementen uit de conclusie van de audit.

De crisisnetwerken zijn ontstaan vanuit een engagement van voorzieningen. Dat verklaart de verschillende samenstelling van de regionale hulpprogramma's en netwerken. Het agentschap ziet een programmatie van de hulpprogramma's crisis (meldpunt, interventie, begeleiding en verblijf) als een noodzakelijke volgende stap in consolidatie.

Het is daarbij dan evident dat het aanbod van de netwerken Geestelijk Gezondheidsbeleid voor kinderen en jongeren een vaste en geprogrammeerde plaats krijgt in de netwerken. Daartoe is het essentieel om klaarheid te scheppen over de wijze waarop de integratie van de functie 'crisis' in de netwerken Geestelijk Gezondheidsbeleid voor kinderen en jongeren vorm kan krijgen. Dat gebeurde in 2016 en 2017 in de schoot van de taskforce geestelijk gezondheidszorg-welzijn waar alle betrokken partners deel van uitmaken. Daarbij dient uiteraard rekening gehouden te worden met de bestuurlijke realiteit. De netwerken geestelijk gezondheidsbeleid voor kinderen en jongeren worden immers door de federale minister van volksgezondheid volgens haar beleidskeuzes aangestuurd¹⁰⁶.

Het decreet betreffende de integrale jeugdhulp (12/047/2013) dient overeenkomstig artikel 105¹⁰⁷ in 2019 geëvalueerd te worden. Wat betreft de aansturende rol van het agentschap vormt dit het aangewezen moment om verder onderzoek te doen naar de effectiviteit en efficiëntie waarmee de huidige decretale opdrachten vastgelegd in artikel 44 van het decreet betreffende de integrale jeugdhulp (12/07/2013) en rekening houdende met de suggesties van

¹⁰⁶ Cfr. ook Rekenhof, Rapport crisisjeugdhulp, 2018, p. 19.

¹⁰⁷ Artikel 105. (01/03/2014- ...). Om de vijf jaar dient de Vlaamse Regering bij het Vlaams Parlement een rapport in over de evaluatie van dit decreet.

het Rekenhof in het voorliggende rapport, uitgevoerd worden. Daarbij moet de focus liggen op het verscherpen van de verantwoordelijkheden met betrekking tot de crisisnetwerken. Dit zowel wat betreft de verantwoordelijkheden van het netwerk zelf om voor alle jongeren in een crisisaanbod te voorzien als voor de overheid om sturend en programmatorisch op te treden.

Wat betreft het verschil in het takenpakket van de crisismeldpunten is niet helemaal duidelijk wat in het voorliggende rapport bedoeld wordt. De taken en kwaliteitseisen van de meldpunten zijn bepaald in de regelgeving. Indien bedoeld wordt dat het takenpakket niet door elk meldpunt op dezelfde manier in praktijk gebracht wordt door de specifieke organisatie en inbedding, kan dat worden beaamd. Vanuit die optiek dienen de meldpunten alvast naar een meer eenvormig organisatiemodel te groeien. Het agentschap wil daarover sluitende afspraken gemaakt te worden over de inzet van middelen vanuit de eigen organisatie en enveloppe en de inzet van extra middelen voor het meldpunt vanuit het agentschap Jongerenwelzijn.

Indien het verschil in taken tussen de meldpunten duidt op het verschil in bekendmaking van het crisisaanbod, verwijzen we onder meer naar de vastgestelde stijging van de aanmeldingen. De permanente stijging van het aantal aanmeldingen lijkt op een voldoende bekendheid te wijzen. Bovendien reageren de meldpunten verschillend op vragen naar betere bekendmaking en inbedding van de hulpprogramma's omdat de regionale realiteiten ook verschillen. Dit thema kan best opgenomen worden in de evaluatie van het decreet zoals hierboven geschetst.

1.1.2 Kaderende ontwikkelingen evoluties

Zowel het agentschap Jongerenwelzijn, de netwerken als de meldpunten zijn vragende partij voor bruikbare beleidsrapporten. Met de integratie van de crisisregistratie in INSISTO verfijnen we de rapportering op basis van de operationele functionaliteit.

Het is evenwel niet evident om altijd glashelder en onbetwistbaar de hulpvraag te definiëren. Dit zou veronderstellen dat het voor de aanmelder en cliënt zelf al duidelijk is wat hun vraag precies is. Ze bevinden zich in een crisissituatie wat nogal wat vragen en verwachting van onmiddellijke ondersteuning of hulp met zich meebrengt. De rol van de crisismeldpunten bestaat er dan ook in om in overleg met de aanmelder na te gaan wat een passend antwoord kan zijn op de crisissituatie waarmee de aanmelder en cliënt geconfronteerd worden. Hetgeen betekent dat de aanmelder zelf nog aan de slag moet met de cliënt. In sommige gevallen stelt men dan vast dat er een aanzienlijk verschil bestaat tussen de beleidskeuze om in te zetten op mobiel-ambulante hulp in crisissituaties en de vraag van aanmelders op casusniveau om de veiligheid te willen garanderen door te kiezen voor verblijf en uithuisplaatsing.

De meldpunten bewaken deze beleidskeuze vanuit een objectiverende en ondersteunende rol.

Het Rekenhof¹⁰⁸ wijst terecht op het feit dat de crisisnetwerken bevraagd worden in situaties waarvoor zij geen passend antwoord kunnen bieden¹⁰⁹ en dat het mandaat van de crisismeldpunten om een goede inschatting te maken van de gestelde vraag onder druk staat. Vooral in situaties waarin gerechtelijke jeugdhulp noodzakelijk wordt geacht, krijgen zij niet de ruimte om in te schatten welke crisishulp passend is in de specificiteit van de situatie.

Wanneer de meldpunten hun ondersteunende en objectiverende rol niet meer kunnen spelen, en niet meer kunnen beslissen/waken over de vraaggestuurde inzet van crisisaanbod, worden de crisisnetwerken een alternatief voor gewenst maar niet-beschikbaar aanbod. In januari 2018 ontving het Aansturingscomité Jeugdhulp overigens van de crisismeldpunten een duidelijk signaal¹¹⁰ dat zij zich "gedemanteerd" voelen en dat zij hun positie willen versterken om hun rol terug steviger te kunnen opnemen.

Een goede vraagverheldering en een monitoring van de nood aan beschikbaar aanbod, kan evenwel in zichzelf nog geen garantie bieden dat voor iedere terechte vraag het passende hulpvoorstel kan worden gerealiseerd. Gelet op de onvoorspelbaarheid die het wezenskenmerk van crisis uitmaakt, noodzaakt het bieden van garantie voor iedere terechte vraag een percentsgewijze overschatting te opzichte van een programmanorm. De vaststelling dat de bezetting lager ligt dan de verwachting, en er toch 25% onbeantwoorde vragen gerapporteerd worden, staft deze stelling. Om de bufferfunctie van het crisisaanbod te kunnen waarmaken, is een bezetting van meer dan 60% eigenlijk problematisch.

1.2 OPVOLGING ALGEMENE AANBEVELINGEN

1.2.1 Actielijn 1: rapportage verfijnen

1.2.1.1 Basisrapportage

Sinds 1 januari 2017 registreren de crisismeldpunten alle crisisvragen in INSISTO. Dit registratiesysteem dient enerzijds een grotere operationele functionaliteit. Tegelijk breidt INSISTO de mogelijkheden voor beleidsrapportage gevoelig uit. Het loslaten van een anonieme registratietool en het gebruik van het rijksregisternummer als unieke sleutel, laat toe om op termijn trajecten, bijvoorbeeld heraanmeldingen in kaart te brengen.

In 2017 werden een aantal basisrapporten ontwikkeld, in functie van de monitoring van de werking van de crisisnetwerken. In eerste instantie betreft het een aantal basisrapporten over het aantal aanmeldingen, de aanmelders en het resultaat van de aanmeldingen. Deze werden in het najaar, na validatie, voor het eerst ook aan de netwerkstuurgroepen voorgelegd.

¹⁰⁸ Rekenhof, Rapport crisisjeugdhulp, 2018, p. 18.

¹⁰⁹ Rekenhof, Rapport Crisisjeugdhulp, 2018, Voetnoot 9, p. 9 in het rapport: (...) Een tekstuele analyse door het Rekenhof van de omstandigheden waarin een minderjarige een nacht in de cel moet overnachten (41 gevallen in de onderzochte periode met een gemiddelde leeftijd van 15 jaar), levert echter een divers en genuanceerd beeld op. Vaak is er sprake van agressie, druggebruik, zwaardere psychische problemen, weggeloopt gedrag, criminele feiten (diefstal), al dan niet gecombineerd. Onmiskenbaar is er sprake van tekort aan opvang, maar vaak gaat het om een heel acute nood op minder evidente tijdstippen en de politie behandelt de minderjarigen uiteraard niet als (volwassen) gearresteerden. Minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit (MOF) hebben gepleegd, horen overigens niet thuis in de crisisjeugdhulp (dat gebaseerd is op vrijwilligheid), maar in een gesloten instelling. (...).

¹¹⁰ Brief van 10 januari 2018 is ter beschikking.

In 2018 wordt deze beleidsrapportage uitgebreid met informatie over de mate waarin de indicatiestelling van de crisismeldpunten overeenkomt met de vraag van de aanmelder. Ook een meer verfijnde monitoring van het gebrek aan beschikbaar aanbod, in de zin dat ook geregistreerd wordt welk aanbod precies niet kon ingezet worden, werd geïntegreerd.

1.2.1.2 Eenvormigheid van registratie

Bij de implementatie van INSISTO werden afspraken en instructies opgemaakt om de registratie door de crisismeldpunten te uniformiseren, om zo de vergelijkbaarheid van de rapportage te maximaliseren. De beleidsrapporten worden ook kritisch met de meldpunten besproken om registratieverschillen te detecteren en desgevallend bij te sturen.

1.2.1.3 Overzicht van het netwerk

Voorzieningen die een engagement opnemen in het crisisnetwerk, maken hiervoor een module aan in de moduledatabank. Deze databank wordt ontsloten via de jeugdhulpwijzer (www.jeugdhulpwijzer.be). De precieze invulling van de engagementen en de inzetbaarheid daarvan op een welbepaald moment is evenwel flexibel en kan variëren door de tijd. Ook de (contra)indicaties die voorzieningen afspreken met de crisismeldpunten zijn variabel in de praktijk. Aftoetsing op casusniveau blijft nodig om een goede match te maken en de verwachtingen van de verschillende betrokkenen op elkaar af te stemmen. Het is de taak van de meldpunten om de invulling van de engagementen van voorzieningen permanent op te volgen.

Het administratief verwerken van alle aanbodgegevens om op ieder gegeven moment een exact beeld te hebben van de samenstelling van het hulpprogramma wordt door de beschreven flexibiliteit evenwel sterk bemoeilijkt.

1.2.1.4 Rapportage over inzet geestelijke gezondheidszorg

INSISTO komt dus grotendeels tegemoet aan de aanbevelingen van het Rekenhof. Er zijn evenwel nog een aantal elementen die het behalen van de doestellingen rond registratie zoals door het Rekenhof voorgesteld bemoeilijken.

De samenwerking met de netwerken geestelijke gezondheidszorg voor kinderen en jongeren wordt nog onvoldoende in kaart gebracht binnen INSISTO. Er ligt nog een deontologisch vraagstuk dat zal worden opgenomen met de orde der geneesheren. Het betreft met name de vraag of hulp die geboden wordt binnen of vanuit een setting met een psychiatrische invalshoek een medisch gegeven is en dus of dit gegeven kan gedeeld worden met niet-medici. De integratie van de partners uit de geestelijke gezondheidszorg in de registratie en monitoring van gevraagde en geboden crisisjeugdhulp verdient bijzondere aandacht.

1.2.1.5 Mandatering

De kwaliteit van de rapportage uit INSISTO kan niet los gezien worden van een operationele realiteit. Het registreren van een indicatiestelling vooronderstelt de mogelijkheid voor een crisismeldpunt om samen met de aanmelder de casus te bespreken en te verhelderen welke hulp precies passend zou zijn. De "demandatering" van de crisismeldpunten, waarover eerder al

sprake, vormt dus een beletsel om correct in kaart te brengen welk aanbod hulpinhoudelijk noodzakelijk is.

1.2.1.6 Classificatiesysteem

In 2011 werd een onderzoek uitgevoerd door het kenniscentrum Welzijn, Volksgezondheid en Gezin¹¹¹ naar de aanmeldingsregistratie in crisis bij de meldpunten. Uit dit onderzoek bleek dat het werken met een wetenschappelijk gevalideerd classificatiesysteem (zoals CAP-J¹¹²) niet aangewezen is, wegens te complex. Daarnaast en belangrijker is dat het classificatiesysteem ook minder geschikt is voor het classificeren van crisissituaties. Dit neemt niet weg dat het detecteren van soorten van crisissituaties van belang is voor de beleidsvoering. Verder onderzoek is nodig om op een gevalideerde manier informatie te kunnen inwinnen over het soort problematiek dat leidt tot een crisis.

1.2.2 Actielijn 2: integratie van de netwerken geestelijk gezondheidsbeleid voor kinderen en jongeren stroomlijnen

Het beleid rond geestelijke gezondheid voor kinderen en jongeren, en de aansturing van de netwerken die opgericht zijn in het kader van dit beleid zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van de Vlaamse minister voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en de federale minister voor Volksgezondheid. De aansturing op een integratie van de crisiswerking moet dus afgestemd worden tussen beide niveaus.

Het agentschap en het kabinet van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin volgen de integratie van de netwerken geestelijke gezondheidsbeleid voor kinderen en jongeren op binnen de taskforce welzijn-geestelijke gezondheid. Deze taskforce stelde in 2017 een nota op om meer sturing te geven aan de wijze van integratie en implementatie. Daarin vormen een gecentraliseerde meldpuntfunctie en concrete afspraken over een inzetbaar aanbod vanuit geestelijke gezondheid het minimale kader waar alle netwerken naartoe moeten groeien. Anderzijds kan niet ontkend worden dat het streven naar meer uniformiteit en kader voor de integratiebeweging in een gespannen verhouding staat tot de beleidskeuze van de federale overheid om vanuit een bottomup-benadering te werken. Binnen deze context verdient het opzet tot integratie blijvende inzet van alle partijen.

1.2.3 Actielijn 3: uitbreiding en programmatie van het crisisaanbod

1.2.3.1 Investerings in crisisjeugdhulp 2014-2018

Er werd sinds 2014 bij iedere uitbreidingsronde geïnvesteerd in de crisisnetwerken. Daarbij werd op basis van de beschikbare cijfers (niet-beantwoorde crisisvragen) prioriteit gegeven aan de regio waar de grootste nood zich voordeed. In 2015 werd het aanbod begeleiding in alle regio's uitgebreid, waarbij Vlaams-Brabant meer aanbod kreeg toebedeeld dan voorzien binnen de programmatienorm. Vanuit het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap werd in 2015 het hulpprogramma in Antwerpen uitgebreid met 2 modules crisisver-

¹¹¹ Audenaert, V. (2011), Aanmeldingsregistratie in de crisisjeugdhulp onder de loep? Analyse van de ingewonnen informatie inzake cliëntkenmerken en een proeve tot verbetering van het registratiesysteem.

¹¹² Classificatiesysteem voor de Aard van Problematiek van Jeugd (CAP-J), ontwikkeld door het Nederlands Jeugdinstituut (NJI).

blijf. In 2017 werd het opvangaanbod voor Antwerpen uitgebreid voor jonge kinderen en voor jongeren met een complexe problematiek.

In 2015 en in 2017 werden de meldpunten telkens met 9 voltijdse equivalenten versterkt, met de bedoeling om op die manier ook de interventiecapaciteit te versterken.

Naast een uitbreiding van het crisisaanbod, werd ook in 2017 een versterking van de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp opgestart. Deze versterking moet ook een effect hebben op de instroom in de crisisnetwerken in de zin dat het een relevant aanbod zal vormen voor cliënten met een acute nood aan laagdrempelige hulp voor langere tijd, meer dan een acute nood aan crisishulp. Dit moet tevens bijdragen aan een scherpere positionering van de crisisnetwerken en het opnieuw primair inzetten op crisisvragen in de zuivere zin van het woord.

1.2.3.2 Nieuwe vormen van crisishulp

De gespannen verhouding met de jeugdmagistratuur waarover al eerder sprake ontstaat naar aanleiding van specifieke crisissituaties waarin de crisisnetwerken geen passend aanbod kunnen bieden omdat het profiel van de minderjarige een meer besloten context noodzaakt. In de gesprekken naar aanleiding van het jeugdsanctierecht en het voorbehouden van de gemeenschapsinstellingen voor jongeren met een vordering voor een als misdrijf omschreven feit, moet deze thematiek meegenomen worden. Indien ook binnen het private aanbod vormen van besloten opvang ontstaan, vormt dit een opportuniteit om aan het gebrek aan passend aanbod voor een specifieke doelgroep in het crisisnetwerk tegemoet te komen. Het Rekenhof lijkt te suggereren dat er voor de doelgroep van jongeren met ernstige gedragsproblemen een apart aanbod van begeleiding maar zeker opvang in de crisisnetwerken wordt uitgebouwd.

Voor deze doelgroep wordt het reguliere aanbod in 2018 aanzienlijk¹¹³ uitgebreid. Het agentschap zal in het kader van de profilering van het GES+ aanbod in Vlaanderen nagaan of en hoe deze voorzieningen ook aanwezig kunnen zijn in de hulpprogramma's crisisjeugdhulp.

1.2.3.3 Programmatie

Het agentschap Jongerenwelzijn werkt aan een programmatienorm voor de crisismodules op basis van een aantal referentiegetallen (aantal aanmeldingen, aantal minderjarigen, aantal hulpvragen die niet konden worden beantwoord met hulp) per regio. Die crisisprogrammatienorm moet toelaten om de kloof tussen vraag en aanbod te monitoren en tijdig indicaties te hebben over de nood aan uitbreiding van aanbod in het geval dat de aanmeldingen bij de crisismeldpunten toenemen.

Een correcte programmatienorm is gestoeld op een aantal basisveronderstellingen, zoals een voldoende inzetbaar rechtstreeks toegankelijk hulpaanbod en crisismeldpunten die ruimte krijgen voor een correcte indicatiestelling. We verwijzen hierbij opnieuw naar onze opmerking bij 1.2.2.

Daarbij duiden we nogmaals op de vaststelling dat, gezien de onvoorspelbaarheid van crisis, een ingevulde programmatie op zichzelf nog niet garandeert dat aan iedere hulpvraag op

¹¹³ Minstens met 51 plaatsen.

ieder moment onmiddellijk een passend aanbod kan gekoppeld worden. De nood aan een zorgvuldige matching tussen vraag en aanbod, noodzaakt in principe een overschatting van het geprogrammeerde crisisaanbod indien men de garantie wil bieden dat voor iedere terechte vraag een passend antwoord kan worden geboden. Een programmatie zal meer sturing toelaten en wat moet leiden tot een verkleinde kloof tussen vraag en aanbod aan crisishulp.

1.2.3.4 Vereenvoudiging van de processen

Sinds 1 maart 2014 werden de werkingsprocessen bijgestuurd om de crisisnetwerken en het aanbod zo efficiënt mogelijk aan te spreken. Sinds juli 2014 kunnen ook in alle regio's gerechtelijke crisisvragen gesteld worden aan het crisismeldpunt. De intersectorale toegangspoort bouwde haar rol in het zoeken naar crisisaanbod af, maar stond wel in de tweede lijn in voor vragen van de crisismeldpunten waar crisisaanbod noodzakelijk maar niet beschikbaar was. Deze positionering zal verder worden aangescherpt om misverstanden en overbelasting van het hulpaanbod (binnen en buiten het crisisnetwerk) te verminderen. Dit veronderstelt dat al het vrijstaande hulpaanbod wordt bekend gemaakt aan de meldpunten als "mogelijk crisisaanbod". Voorzieningen die crisisengagementen opnemen op vraag van de intersectorale toegangspoort, bieden dan deze hulp aan via het crisismeldpunt. Dit zal een vereenvoudiging van de werking van de crisishulpprogramma's en de intersectorale toegangspoort ten bate van de voorzieningen als gevolg hebben. Deze positionering gaf in een aantal regio's de voorbije jaren aanleiding tot een hernieuwde vraag aan de voorzieningen in de regio om een engagement in het crisisnetwerk op te nemen.

Daarnaast werd in 2016 crisisleegzorg geïntegreerd in de crisisnetwerken, met een operationele opstart in alle regio's ten laatste op 1 januari 2018. Tot slot werd met de crisismeldpunten een kader uitgetekend om in uitzonderlijke gevallen een interregionale solidariteit mogelijk te maken waardoor crisisaanbod van de ene regio ingezet wordt voor jongeren met een crisisvraag uit een andere regio. Ook deze actie ten gunste van het onmiddellijk beschikbaar stellen van pleegzorg voor hele jonge kinderen zal verder worden opgevolgd en geïntensiveerd wanneer nodig.

1.2.4 Actielijn 4: de crisismeldpunten stroomlijnen

1.2.4.1 Organisatorische inbedding

Vanuit Jongerenwelzijn en Welzijn & Samenleving wordt een traject gelopen met de centra voor Algemeen Welzijnswerk om tot een vorm van programmatie te komen waarin de inzet van de middelen vanuit het Centrum voor Algemeen Welzijnswerk en Jongerenwelzijn voor de meldpunten concreet wordt omschreven. Daarbij wordt toegewerkt naar een eenvormig organisatiemodel. In 2018 zal een technische werkgroep starten met vertegenwoordiging van de Centra voor Algemeen Welzijnswerk, meldpunten, Welzijn en Samenleving en het agentschap Jongerenwelzijn wat meer sturing vanuit de overheid op dit proces moet toelaten. Dit proces moet resulteren in een duidelijke programmatie- en financieringsnorm voor de meldpunten tegen 1 januari 2019.

1.2.4.2 Operationele werking

Crisiswerk vraagt veel van mensen en organisaties. Verschillende organisaties die zich focussen op crisiswerk ervaren dan ook gelijkaardige knelpunten zoals een relatief groter verloop van medewerkers. Dit leidt ook tot een teamsamenstelling met vooral jonge mensen. Dit veronderstelt wel een extra inzet van middelen om de expertise binnen een team te behouden en jonge medewerkers te ondersteunen om hun ondersteunende rol in crisissituaties te kunnen opnemen.

In 2018 wordt een vormingsprogramma uitgerold voor crisismedewerkers. De focus ligt daarbij op het oplossingsgericht denken en hoe dit toe te passen in het kader van consult, vraagverheldering en interventie. Dit programma wordt bewust aangeboden aan gemengde teams om op die manier ook op informele wijze de afstemming over de meldpunten te faciliteren. Het programma staat ook open voor crisiswerkers die actief zijn in de modules crisisinterventie, mobiele crisisinterventie vanuit geestelijke gezondheid, of crisisbegeleiding.

De verhouding tussen de crisismeldpunten en de aanmelders verschilt in de regio's. Dit heeft ook geleid tot verschillen in de werkwijze van de meldpunten. Sommige meldpunten krijgen immers meer ruimte om in gesprek te gaan over de indicatiestelling, ook met actoren uit gerechtelijke context. In andere regio's is dat veel minder bespreekbaar. Het inzetten op uniformiteit in de werking van de meldpunten, zal dus ook de versterking van de positie van de meldpunten bevorderen en omgekeerd.

Het agentschap Jongerenwelzijn zal de signaalnota van de crisismeldpunten op de agenda van het overleg met de magistratuur plaatsen. De crisisnetwerken situeren zich in een buitengerechtelijke context. Als een jeugdrechter beroep doet op het crisisnetwerk, plaatst hij zich binnen deze context waar een aantal principes strikt gehanteerd worden, zoals het mandaat van het meldpunt voor de matching tussen de vraag en het aanbod. Er kan ook geen voorrang geboden worden voor jongeren die geplaatst worden door de jeugdrechter in crisis en de termijnen van het crisisnetwerk worden voor alle aanmelders gehanteerd op dezelfde wijze. In dialoog met alle betrokkenen moet gezocht worden naar een werkbare consensus tussen het mandaat van de magistratuur om veiligheid in precaire situaties te waarborgen en het mandaat van de meldpunten om het profiel van de jongere te matchen aan een beschikbare crisisplaats en te blijven zoeken naar subsidiariteit in de aangeboden hulpverlening.

1.2.5 Verder onderzoek

1.2.5.1 Situatie Vlaams Brabant

Met betrekking tot de situatie in Vlaams Brabant schuift het agentschap Jongerenwelzijn een aantal hypotheses naar voor waar verder onderzoek nodig is om tot een beter beleid te komen. Een eerste hypothese betreft de samenwerking met GGZ die in het voorjaar van 2016 opgestart werd. Na een voorbereiding, met een belangrijke bekendmaking, kwamen veel aanmeldingen voor GGZ-crisisondersteuning bij het crisismeldpunt toe, maar het aanbod kon onvoldoende worden gerealiseerd.

De crisisnetwerken hebben in de samenwerking met crisishulp aan huis gezocht naar manieren om de aanmeldingsstroom hanteerbaar te maken. In sommige regio's wordt door bepaalde

grote aanmelders geprioriteerd in de aanmeldingen voor de werkvorm Crisishulp aan Huis. Dit gebeurt niet in Vlaams Brabant, waar de druk op dit specifieke aanbod ook zeer groot is. Dit leidt tot een hoger aantal aanmeldingen waarvoor het aanbod niet beschikbaar is. Een zorgvuldiger registratie in 2017 met duidelijkere en uniforme registratieafspraken moet hieraan tegemoet komen.

Beide hypothesen gaan gepaard met de vaststelling dat het aanbod in Vlaams Brabant beperkt is. Daarom bestaat er reeds een intensieve samenwerking met het crisisnetwerk van Brussel waarbij het crisismeldpunt van Vlaams Brabant ook beroep kan doen op crisisplaatsen van crisisnetwerk Brussel.

1.2.5.2 *Gebrek aan aanbod*

De ad hoc werkgroep crisisjeugdhulp boog zich in 2015 over de professionalisering van de crisisnetwerken. De algemene conclusie was dat de crisisnetwerken in hun vorm en opdracht verscherpt moesten worden. De algemene werkingsprincipes werden niet in vraag gesteld, integendeel deze werden bevestigd.

De contouren van de veranderingen in het jeugdhulplandschap zijn sindsdien duidelijker geworden. Ook crisisjeugdhulp moet zich verhouden tot deze aanpassingen. Zoals het rapport van het Rekenhof stelt, is de organisatie en werking van crisisjeugdhulp mede afhankelijk van de ruimere context waarin deze gesitueerd is en kunnen er oorzakelijke verbanden bestaan tussen de tendenzen binnen crisisjeugdhulp en het plaatstekort in de reguliere jeugdhulp, maatschappelijke evoluties, ...) ¹¹⁴.

1.2.5.3 *Evaluatie van het decreet*

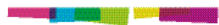
Zoals reeds eerder geschetst zal de evaluatie van het decreet integrale jeugdhulp aan deze verbanden dan ook de nodige aandacht moeten besteden. In de loop van de komende weken en maanden en naar aanleiding van de inhoudelijke voorbereiding van de evaluatie van het decreet IJH zullen ongetwijfeld meer te onderzoeken items geformuleerd worden.

De samenwerkingsprotocollen waarover sprake in de regelgeving werden tot op heden niet geoperationaliseerd in alle regio's. De opportuniteit van protocollering moet in het licht van de aangehaalde verfijning van de verantwoordelijkheden tussen netwerk en overheid ook herbekeken worden.

¹¹⁴ Rekenhof, Rapport Crisisjeugdhulp, 2018, p. 10.

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be

